

Совет Безопасности

Distr.: General
28 October 2020
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 28 октября 2020 года на имя Председателя Совета Безопасности

В соответствии с резолюцией 1031 (1995) Совета Безопасности имею честь препроводить настоящим пятьдесят восьмой доклад о выполнении Мирного соглашения по Боснии и Герцеговине, охватывающий период с 16 апреля по 15 октября 2020 года, который был получен мною от Высокого представителя в Боснии и Герцеговине (см. приложение).

Буду признателен Вам за доведение этого доклада до сведения членов Совета Безопасности.

(*Подпись*) Антониу **Гутерриш**

20-13918 (R) 041120 041120





Приложение

Письмо Высокого представителя в Боснии и Герцеговине от 21 октября 2020 года на имя Генерального секретаря

Во исполнение резолюции 1031 (1995) Совета Безопасности, в которой Совет просил Генерального секретаря представлять ему доклады Высокого представителя по выполнению Мирного соглашения по Боснии и Герцеговине, предусмотренные приложением 10 к Общему рамочному соглашению о мире в Боснии и Герцеговине и выводами Лондонской конференции по выполнению Мирного соглашения, состоявшейся 8 и 9 декабря 1995 года, настоящим препровождаю пятьдесят восьмой доклад Высокого представителя. Прошу распространить этот доклад среди членов Совета для рассмотрения.

Это мой двадцать четвертый очередной доклад Генеральному секретарю с 26 марта 2009 года, когда я вступил в должность Высокого представителя в Боснии и Герцеговине и Специального представителя Европейского союза. Настоящий доклад охватывает период с 16 апреля по 15 октября 2020 года.

Если у Вас или у кого-либо из членов Совета появится необходимость получить какую-либо информацию в дополнение к той, что приводится в докладе, или возникнут вопросы по его содержанию, я буду готов предоставить Вам соответствующие сведения.

(*Подпись*) Валентин **Инцко**
Высокий представитель в Боснии и Герцеговине

Пятьдесят восьмой доклад Высокого представителя по выполнению Мирного соглашения по Боснии и Герцеговине

Резюме

Настоящий доклад охватывает период с 16 апреля по 15 октября 2020 года. Прошло более шести месяцев с момента вспышки пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) в Боснии и Герцеговине, где она, как и в других местах, стала «новой нормой». Власти страны отказались от введения общенационального режима изоляции, сосредоточив усилия на стабилизации экономики, а также на подготовке к местным выборам, которые должны состояться 15 ноября 2020 года, и ведя борьбу с отдельными вспышками заболевания. Пандемия выявила давно существующие в Боснии и Герцеговине проблемы, связанные с тем, что некоторые политики преследовали свои вызывающие разногласия политические цели в ущерб общим усилиями по сдерживанию распространения вируса и смягчению его воздействия на экономику. Кризис в очередной раз выявляет огромную зависимость страны от международной помощи, подчеркивая тем самым неспособность некоторых элитарных националистических политических кругов сосредоточиться на политике и вопросах, которые действительно имеют значение для граждан страны. Иными словами, нынешний кризис показал, что усилия, предпринимаемые некоторыми политиками с целью лишить Боснию и Герцеговину и одно из ее образований (Федерацию) возможности функционировать, привели к росту экономической и материальной зависимости страны от международного сообщества и способствовали появлению финансовых, медицинских и других факторов уязвимости, которые негативно скажутся на населении.

В октябре в рамках своего пакета документов по вопросу о расширении в 2020 году и плана экономических инвестиций для Западных Балкан, согласно которому Босния и Герцеговина имеет право на получение помощи Европейского Союза, Европейская комиссия представила свой доклад по Боснии и Герцеговине. По оценке Комиссии, страна еще не завершила работу по наращиванию потенциала, необходимого для выполнения обязанностей, связанных с членством в Европейском союзе, а в большинстве основных областей реформ достигнут лишь ограниченный прогресс. Для политических лидеров Боснии и Герцеговины, которые единодушно продолжают публично заявлять о том, что поддерживают продвижение страны в направлении членства в Европейском союзе, эта оценка должна послужить призывом к действиям: призывом отставить в сторону свои разногласия и провести реформы, необходимые для продвижения вперед.

7 мая Центральная избирательная комиссия Боснии и Герцеговины объявила о том, что в 2020 году выборы в местные органы власти состоятся 4 октября. Однако оставшись без необходимого финансирования для проведения подготовительных мероприятий из-за недовольства двух политических партий — базирующегося в Республике Сербской/представляющего преимущественно сербов Союза независимых социал-демократов и базириующегося в Федерации/представляющего преимущественно хорватов Хорватского демократического содружества (ХДС Боснии и Герцеговины) — в связи с выборами в Центральную избирательную комиссию и ее составом, Комиссия была вынуждена перенести дату выборов на более поздний срок — 15 ноября. В процессе организации выборов Комиссия столкнулась с многочисленными политически мотивированными препятствиями со стороны некоторых учреждений и/или их руководителей. Несомненно, что пандемия COVID-19 еще больше осложнит проведение выборов. Несмотря на все эти трудности, Комиссия успешно готовится к выборам и

старается снизить риск фальсификации в их ходе. Мы поддерживаем усилия Комиссии в этом отношении.

Был достигнут определенный прогресс в урегулировании по крайней мере одного из важнейших нерешенных вопросов. В июне лидер преимущественно бошнякской Партии демократических действий Бакир Изетбегович и лидер ХДС Боснии и Герцеговины Драган Чович подписали соглашение о внесении поправок в Закон о выборах Боснии и Герцеговины, с тем чтобы обеспечить возможность проведения местных выборов в Мостаре впервые с 2008 года. Достичь эту важную веху по прошествии столь многих лет удалось только благодаря участию международного сообщества. Выборы в Мостаре состоятся 20 декабря.

По мере приближения двадцать пятой годовщины подписания Общего рамочного соглашения о мире следует надеяться, что политические партии, участвующие в местных выборах, воспользуются этой возможностью, чтобы обдумать не военное прошлое, а последующие 25 лет мира, и предложат гражданам Боснии и Герцеговины перспективные платформы. К сожалению, мы не видим достаточно позитивных изменений. Предстоящая политическая кампания, которая еще даже официально не началась, вновь характеризуется сеющей рознь негативной риторикой, которая усугубляет существующие разногласия и все больше затрудняет примирение в Боснии и Герцеговине. В этой реакционной политической обстановке другие вопросы, такие как гендерное равенство, полностью отодвинуты на второй план, что неприемлемо для страны, стремящейся к членству в Европейском союзе.

Мое особое беспокойство вызывают отношения между политическими лидерами Боснии и Герцеговины, которые становятся все более антагонистичными и контрпродуктивными. Наряду с другими проблемами постоянно звучат угрозы отделения, чинятся препятствия на государственном и федеральном уровнях и слишком часто демонстрируется отсутствие гибкости в отношении определенных позиций — все это не способствует продвижению страны вперед или улучшению жизни ее граждан.

Серьезные расхождения в позициях также препятствуют способности страны эффективно решать вопросы безопасности и гуманитарные вопросы, связанные с растущим притоком беженцев и мигрантов, которые въезжают в страну, пытаясь транзитом проследовать в Европейский союз. Федерация в целом принимает наибольшее число беженцев и мигрантов, при том что Республика Сербская по-прежнему отказывается создавать центры приема на своей территории, а также активно перевозит лиц, которых идентифицирует как беженцев или мигрантов, к линии разграничения между образованиями. Общегосударственные органы власти ищут средства для возвращения тех, кто прибыл в страну нелегально, продолжая при этом выполнять свои обязанности по международному и национальному законодательству.

По мере того как в Боснии и Герцеговине проходят очередные выборы, я должен также еще раз отметить, что результаты всеобщих выборов, проведенных в октябре 2018 года, все еще не полностью претворены в жизнь. Новое правительство Федерации еще не назначено более двух лет спустя, а предыдущее правительство Федерации все еще находится у власти, равно как и предыдущие президент и вице-президент Федерации; то же самое относится и к правительствам кантонов Герцеговина-Неретва и 10. Кроме того, Президент Федерации продолжает блокировать назначение судей для заполнения вакансий в Конституционном суде Федерации.

После проведения местных выборов вопросы, связанные с выборами, будут по-прежнему вызывать озабоченность, поскольку разногласия между политическими партиями продолжают препятствовать выполнению важных решений Европейского суда по правам человека и Конституционного суда Боснии и Герцеговины, которые уже давно было необходимо претворить в жизнь. Эти вопросы, наряду с рекомендациями Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Группы государств против коррупции, будут и впредь занимать центральное место в дискуссиях, в которых будут участвовать политические партии в преддверии следующих всеобщих выборов. В этой связи необходимо будет достичь компромисса по вопросам, подчеркивающим тот факт, что правящие партии имеют различное и зачастую несовместимое понимание существующих конституционных рамок Боснии и Герцеговины, включая решения Конституционного суда Боснии и Герцеговины.

Сейчас, когда Босния и Герцеговина борется с глобальной пандемией, пытаясь при этом сохранить и укрепить свою экономику, власти как никогда ранее должны выполнять свои обязательства по строительству мирного и жизнеспособного государства, которое необратимо продвигается по пути евроатлантической интеграции.

Я обязан сообщить, что спустя четверть века после подписания Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине все еще сохраняются некоторые весьма негативные политические тенденции, которые потенциально чреваты серьезными угрозами для мира и стабильности. После десятилетия позитивной реинтеграции динамика в стране изменилась, и политические силы пытаются обратить вспять реформы и прогресс. Как следствие, а также в силу того, что они опираются на структуры разделения полномочий, дающие возможности для блокирования работы и принятия решений в ключевых институтах, общегосударственный уровень и уровень Федерации, в частности, во многих аспектах дисфункциональны. К сожалению, в рамках текущей политики наблюдается тенденция злоупотреблять позитивными процессами, такими как интеграция в Европейский союз, для достижения политических целей. Между тем политические лидеры умело манипулируют разногласиями в международном сообществе, в том числе по таким вопросам, как роль и присутствие Управления Высокого представителя в Боснии и Герцеговине и присутствие международных судей, в соответствии с Общим рамочным соглашением о мире, в Конституционном суде Боснии и Герцеговины, причем оба эти органа являются учреждениями, обладающими юридическими полномочиями по корректировке действий, которые могут поставить под угрозу мир и стабильность в Боснии и Герцеговине, и/или действий, которые ставят под угрозу конституционный порядок в Боснии и Герцеговине.

Позитивное влияние на ситуацию в Боснии и Герцеговине возможно только при условии единства международного сообщества, однако такого влияния становится все труднее достичь в меняющейся глобальной и региональной политической обстановке. Сейчас, как никогда ранее, настало время единогласно призвать политических лидеров отложить в сторону разногласия и сосредоточиться на объединении усилий с целью противостоять общим вызовам этого момента в интересах, как это зафиксировано в Общем рамочном соглашении о мире, «прочного мира и стабильности».

I. Введение

1. Настоящий документ является двадцать четвертым очередным докладом, представляемым мной Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций со времени назначения на должность Высокого представителя в Боснии и Герцеговине в 2009 году. В нем говорится о ходе достижения целей, изложенных в предыдущих докладах и приводятся фактическая информация об имевших место событиях, соответствующие цитаты и моя беспристрастная оценка степени выполнения Общего рамочного соглашения о мире применительно к важнейшим областям, относящимся к моей обязанности содействовать выполнению гражданских аспектов Соглашения.

2. Я по-прежнему уделяю основное внимание выполнению своего мандата в соответствии с приложением 10 к Общему рамочному соглашению и соответствующими резолюциями Совета Безопасности. В этой связи я продолжаю призывать власти Боснии и Герцеговины продвигаться вперед в достижении пяти целей и выполнении двух условий, необходимых для закрытия Управления Высокого представителя, что предполагает полное соблюдение Соглашения. Власти должны по-прежнему уделять пристальное внимание полному соблюдению этого соглашения, поскольку в противном случае они рискуют способствовать дальнейшему сворачиванию реформ, проводимых в целях его выполнения. Кроме того, возглавляемое мной Управление полностью поддерживает стремление Боснии и Герцеговины к интеграции в Европейский союз, отраженное в решениях, принятых учреждениями Боснии и Герцеговины.

II. Последние политические события

A. Общая политическая обстановка

3. Несмотря на некоторые обнадеживающие события, для политической жизни в стране все еще характерны многочисленные проблемы.

4. Несмотря на сделанное объявление о том, что местные выборы 2020 года в 143 единицах местного самоуправления (муниципалитетах, городах и округе Брчко) состоятся 4 октября, через две недели после этого Центральная избирательная комиссия Боснии и Герцеговины была вынуждена перенести их проведение на 15 ноября, поскольку она осталась без необходимых финансовых средств для проведения подготовительных мероприятий из-за политических разногласий между общегосударственными органами власти по поводу государственного бюджета на 2020 год, несмотря на четкое обязательство государства выделить часть средств для проведения местных выборов в течение 15 дней после объявления о выборах. Продолжающиеся политические махинации с бюджетом и проблемы, связанные с недовольством базирующейся в Республике Сербской партии Союз независимых социал-демократов (СНСД) и — даже в большей степени — Хорватского демократического содружества (ХДС Боснии и Герцеговины) по поводу назначений в Центральную избирательную комиссию, привели к тому, что государственный бюджет был принят лишь 29 июля, что, как предупредила Комиссия, являлось крайним сроком принятия бюджета без последствий для проведения Комиссией всех мероприятий, необходимых для организации выборов в намеченный срок.

5. Задержка с принятием бюджета координировалась ХДС Боснии и Герцеговины и СНСД в рамках их усилий потребовать изменений в составе Центральной избирательной комиссии. В марте Партия демократических действий (ПДД) вместе с базирующейся в Федерации партией Демократический фронт (ДФ),

базирующейся в Республике Сербской Сербской демократической партией (СДП) и Партией демократического прогресса получила в Палате представителей Боснии и Герцеговины голоса, необходимые для назначения двух новых членов Центральной избирательной комиссии из числа сербов и повторного назначения двух членов из числа боснийцев. Представители ХДС Боснии и Герцеговины и возглавляемого СНСД блока покинули заседание до голосования, обвинив ПДД в предательстве их политической коалиции и использовании оппозиционных партий из Республики Сербской для получения контроля над Комиссией. Представители заявили о нарушении процедуры замены членов Комиссии, предусмотренной Законом Боснии и Герцеговины о выборах. 20 мая Палата представителей Боснии и Герцеговины приняла решение о назначении Желько Бакалара хорватским членом Комиссии взамен Степана Микича, мандат которого истек. Кандидатура г-на Бакалара была предложена ДФ и решительно отвергнута ХДС Боснии и Герцеговины, представители которого назвали его назначение незаконным. Несколько дел, касающихся законности выборов членов Комиссии, были возбуждены в Государственном суде Боснии и Герцеговины и до сих пор находятся на рассмотрении.

6. 28 апреля я направил письмо председателю Центральной избирательной комиссии, в котором выразил свою поддержку вновь избранным членам, а также призвал все органы власти оказать Комиссии помощь в выполнении ее юридических обязанностей. В течение всего этого периода и ХДС Боснии и Герцеговины, и СНСД продолжали словесные нападки на состав Комиссии, часто называя это учреждение незаконным. В этой связи я напоминаю о коммюнике Руководящего комитета Совета по выполнению Мирного соглашения от 3 июня 2020 года, в котором Руководящий комитет (за исключением Российской Федерации) поддержал работу Комиссии «в качестве независимого органа, чья работа основывается на законе БиГ о выборах». Я настоятельно призываю власти Боснии и Герцеговины поддержать Центральную избирательную комиссию и выполнять ее решения.

7. Выборы в местные органы власти, разумеется, пройдут в условиях пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19). Это заставило политические партии, которые будут участвовать в выборах, переосмыслить свою предвыборную деятельность: многие из них расширили свое присутствие в социальных сетях и поквартирную агитацию избирателей, отказавшись от многолюдных собраний, которые были нормой на предыдущих выборах. С учетом того, что официально период проведения кампании начинается не ранее, чем за 30 дней до выборов (16 октября), пока не ясно, как кампании пройдут на практике. Помимо этого, при проведении голосования во время пандемии необходимо учитывать ряд практических соображений, и с этой целью Центральная избирательная комиссия направила местным органам власти инструкции о проведении выборов, содержащие информацию о необходимых мерах, и просила их предоставить средства индивидуальной защиты. Однако до сих пор несколько местных органов власти не ответили на вопрос о том, могут ли они выполнить условия и предоставить необходимые средства.

8. Я должен выразить серьезную обеспокоенность по поводу некоторых заявлений, с которыми политические партии уже выступили до официального начала периода избирательной кампании, причем, к моему сожалению, по крайней мере в одном случае политическая партия прибегла в своем агитационном видеоролике к этнически окрашенным оскорблениям и стереотипам. На момент написания настоящего доклада Центральная избирательная комиссия проанализировала вышеупомянутый видеоролик и аннулировала сертификацию партии на местных выборах из-за использования формулировок, которые могли бы спровоцировать или породить насилие и способствовать разжиганию ненависти.

Я заявил о своей поддержке решимости Комиссии наказать нарушения Закона о выборах.

9. В дополнение к подписанному в июне лидерами ПДД и ХДС Боснии и Герцеговины соглашению о проведении выборов в Мостаре, в котором также рассматривался вопрос о внесении поправок в статут города Мостар, лидеры подписали второе соглашение о принципах в целях внесения поправок в Закон о выборах Боснии и Герцеговины, в котором они обязались выполнять соответствующие судебные решения, касающиеся искоренения неравенства и дискриминации в избирательном процессе, и договорились обеспечить законное политическое представительство государствообразующих народов и граждан на всех административных и политических уровнях в Президиуме Боснии и Герцеговины, Палате народов Боснии и Герцеговины и Палате народов Федерации. В соглашении уточнялось, что обе стороны согласуют необходимые изменения в течение следующих шести месяцев — к 17 декабря — и обеспечат их принятие в Парламентской ассамблее Боснии и Герцеговины к концу 2021 года.

10. Это соглашение с самого начала было проблематичным в силу противоречивых представлений двух сторон о Боснии и Герцеговине как о государстве и расхождений в толковании ее Конституции, в связи с чем их соответствующие понятия «законного представительства» полностью отличаются друг от друга. В этом контексте ХДС Боснии и Герцеговины выступает за этническую модель, в рамках которой каждая государствообразующая группа народов избирает своих собственных представителей, а ПДД выступает за модель, в рамках которой «законное представительство» распространяется на «других» и на граждан. В результате каждая сторона по-своему трактует то, с чем она фактически согласилась. Кроме того, ХДС Боснии и Герцеговины придерживается позиции, согласно которой политические условия для принятия поправок к Конституции отсутствуют, что ограничивает обсуждение вопроса об осуществлении соглашения исключительно принятием поправок к Закону о выборах Боснии и Герцеговины.

11. Кроме того, саму концепцию «законного представительства» трудно согласовать с исполнением решений, принятых по делу *Сейдич и Финчи* и другим аналогичным делам Европейского суда по правам человека. В этой связи на своем 1383-м заседании, состоявшемся 29 сентября — 1 октября, Комитет министров Совета Европы принял решение, касающееся исполнения решения Суда по делу *Сейдич и Финчи*, в котором его члены вновь выразили свою обеспокоенность тем, что, несмотря на неоднократные призывы Комитета министров, власти и политические лидеры Боснии и Герцеговины до сих пор не достигли консенсуса в отношении содержания требуемых поправок к Конституции Боснии и Герцеговины, и напомнили, что сохранение нынешней дискриминационной избирательной системы представляет собой явное нарушение требований Европейской конвенции по правам человека и несомненное нарушение Боснией и Герцеговиной безусловной обязанности, вытекающей из статьи 46 Конвенции, а следовательно, и ее обязательств как государства — члена Совета Европы.

12. К сентябрю разногласия между ХДС Боснии и Герцеговины и ПДД стали очевидны. Божо Любич (ХДС Боснии и Герцеговины), председатель Главного совета Хорватской народной ассамблеи (ХНС) — зонтичной организации хорватских партий, в которой доминирует ХДС Боснии и Герцеговины, — предупредил, что любая попытка заблокировать внесение поправок в Закон о выборах узаконит требования хорватов относительно концепции территориальной автономии — ссылка на давнее желание ХДС Боснии и Герцеговины создать в Боснии и Герцеговине третье образование, большинство населения которого будут составлять хорваты. Лидер ПДД Изетбегович возразил, что никакого третьего

образования не будет, и добавил, что, по его мнению, законное представительство подразумевает право на пропорциональное представительство и защиту жизненно важных национальных интересов.

13. После состоявшейся позднее встречи г-на Изетбеговича и лидера ХДС Боснии и Герцеговины Драгана Човича каждый из них предъявил новые ультиматумы. Г-н Изетбегович заявил, что никаких дальнейших переговоров о внесении изменений в Закон о выборах не будет до тех пор, пока не будет назначено новое правительство Федерации и не будут заполнены вакантные места судей в Конституционном суде Федерации. Г-н Чович возразил, что до заключения соглашения о внесении изменений в Закон о выборах новое правительство Федерации сформировано не будет, добавив, что два соглашения, которые были подписаны в июне — одно из которых разрешает проведение местных выборов в Мостаре, а другое касается принципов внесения изменений в Закон о выборах, — являются неразделимыми, и, если до 17 декабря не будет заключено соглашение о внесении изменений в Закон о выборах, ни то, ни другое соглашение не будет иметь юридической силы. Пока неясно, следует ли это толковать как угрозу выборам в Мостаре, намеченным на 20 декабря.

14. За две недели до завершения работы над настоящим докладом г-н Чович направил международному сообществу в Боснии и Герцеговине письмо, в котором возложил всю полноту ответственности за отсутствие прогресса в достижении соглашения по Закону о выборах на ПДД, предупредив, что хорваты не потерпят «неконституционных решений», и призвал международное сообщество оказать помощь в поиске компромиссного решения. Впоследствии г-н Изетбегович напомнил, что июньское соглашение направлено на выполнение не только решений Конституционного суда Боснии и Герцеговины, но и решений Европейского суда по правам человека по делам *Сейдич и Финци* и *Зорнич*, которые трудно увязать с этнической моделью, которую отстаивает ХДС Боснии и Герцеговины.

15. Эти споры показывают, насколько далеки партии от требуемого компромисса, необходимого для проведения столь сложных избирательных реформ, что в значительной степени вызвано тем, что правящие партии по-разному и зачастую несовместимым образом толкуют конституционные рамки Боснии и Герцеговины, а это подчеркивает, как я уже неоднократно указывал, необходимость сильного и независимого Конституционного суда Боснии и Герцеговины, способного разрешать такие конституционные споры. Функционирующий Конституционный суд имеет жизненно важное стратегическое значение для долгосрочной самодостаточности Общего рамочного соглашения о мире, и именно в этом контексте международное сообщество должно продолжать оказывать всестороннюю поддержку Конституционному суду и всем его членам, особенно его международным (европейским) судьям, которые слишком часто подвергаются политическим нападкам и нападкам в прессе со стороны политических лидеров Республики Сербской.

16. В июле в качестве завершающего штриха к непрекращающимся негативным заявлениям о присутствии международных судей в Конституционном суде Боснии и Герцеговины Палата представителей Боснии и Герцеговины отклонила представленное в феврале ХДС Боснии и Герцеговины и СНСД предложение о принятии закона о назначении судей Конституционного суда, который предусматривал немедленное прекращение действия мандатов трех международных судей и замену их национальными судьями. Как отмечалось в моем предыдущем докладе (S/2020/345, п. 85), это предложение несовместимо с Конституцией Боснии и Герцеговины. Признавая, что в будущем наступит время, когда Конституционный суд будет состоять исключительно из национальных судей, я считаю,

что стране предстоит пройти очень долгий путь, прежде чем это произойдет. В любом случае политические лидеры и, прежде всего, граждане требуют «большей интеграции с Европой» и распространения европейских ценностей. Поэтому входящие в состав Суда международные (европейские) судьи являются предвестниками грядущих изменений. Их присутствие весьма полезно.

17. Я твердо убежден в том, что без укрепления верховенства права никакого реального прогресса и долгосрочной стабильности в Боснии и Герцеговины достичь не удастся. Верховенство права является основополагающей ценностью, лежащей в основе большинства демократических стран. Оно является также одним из основных принципов, закрепленных в Конституции Боснии и Герцеговины, в которой провозглашается, что Босния и Герцеговина «является демократическим государством, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с принципом верховенства права». Вместе с тем отсутствие верховенства права остается в Боснии и Герцеговине фундаментальной проблемой, которую необходимо решить в срочном порядке, в частности путем укрепления независимости и стандартов судебной системы и борьбы с организованной преступностью и коррупцией, которые широко распространены, носят системный характер и препятствуют более быстрому превращению Боснии и Герцеговины в настоящую европейскую страну.

18. Отношения в Президиуме Боснии и Герцеговины также вызывают тревогу, поскольку его члены все чаще расходятся во взглядах друг с другом. Председатель СНСД и член Президиума Милорад Додик неоднократно ссылался на принцип жизненно важных интересов образования в связи с решениями, которые, по его словам, наносят ущерб интересам Республики Сербской, и обещал сделать то же самое во время второго тура голосования по деликатному вопросу о признании независимости Косово Боснией и Герцеговиной. В первом туре голосования, состоявшемся в середине сентября, член и нынешний председатель Президиума Боснии и Герцеговины бошняк Шефик Джаферович (ПДД) и хорватский член и председатель ДФ Желико Комшич проголосовали за признание, набрав больше голосов, а г-н Додик оказался в меньшинстве. Сложившуюся на этом заседании атмосферу не улучшила просьба г-на Додика объявить минуту молчания в знак уважения памяти скончавшегося несколькими днями ранее бывшего чиновника Республики Сербской Момчило Крайишника, осужденного Международным трибуналом по бывшей Югославии за преступления против человечности. Эта просьба была отклонена. Президиум провел следующее очередное заседание только 15 октября, когда он не принял никакого решения о признании Косово, поскольку г-н Комшич, который изначально выдвинул это предложение, снял его, а затем — после того как г-н Додик не согласился с процедурным маневром и настаивал на проведении голосования по этому предложению, — г-н Комшич и г-н Джаферович полностью воздержались от голосования, а г-н Додик проголосовал против. Г-н Додик неоднократно увязывал статус Косово со статусом Республики Сербской, предупреждая, что в случае признания независимости Косово — пусть даже Сербией — Республика Сербская провозгласит независимость.

19. Тем временем власти Республики Сербской настойчиво призывают вернуться к так называемому «первоначальному Дейтонскому соглашению», ошибочно утверждая, что любая конституционная обязанность, о которой в пункте 1 статьи 3 Конституции Боснии и Герцеговины не говорится прямо как о возложенной на государство, относится к образованиям и что право на существование в Боснии и Герцеговине имеют только те институты, которые прямо упомянуты в ее Конституции.

20. Более того, власти Республики Сербской неоднократно призывали к принятию новой Конституции Республики Сербской, которая упразднила бы Совет народов Республики Сербской — институт, специально учрежденный для защиты жизненно важных национальных интересов государствообразующих народов Республики Сербской. В июне Президент Республики Сербской Желька Цвиянович пожаловалась на то, что Совет народов Республики Сербской был «создан для того, чтобы быть потенциальной проблемой»[1].

21. Г-н Додик, являющийся фактическим лидером Республики Сербской, неоднократно пытался втянуть президента Сербии Александра Вучича во внутриполитические вопросы Боснии и Герцеговины. В августе он возглавил делегацию Республики Сербской, которая встретилась с г-м Вучичем в Белграде для обсуждения жалоб Республики Сербской на то, что, по ее утверждениям, является несправедливым вмешательством Высокого представителя и Конституционного суда Боснии и Герцеговины в конституционный порядок Боснии и Герцеговины. По сообщениям, в преддверии встречи власти Республики Сербской направили документ, состоящий из выводов и сопроводительных докладов по этим вопросам, принятых Национальным собранием Республики Сербской в ноябре 2019 года и в феврале 2020 года. Высокой оценки заслуживает то, что г-н Вучич подтвердил приверженность Сербии Общему рамочному соглашению о мире в Боснии и Герцеговине.

22. Власти на всех уровнях продолжают игнорировать или отвергать окончательные и обязательные для исполнения решения судебных органов, в том числе, например, в Федерации — решения Конституционного суда Федерации, требующие от ряда кантонов привести свои конституции в соответствие с Конституцией Федерации, с тем чтобы обеспечить, среди прочего, полное равенство сербов как государствообразующего народа, а в Республике Сербской — решения как Конституционного суда Боснии и Герцеговины, так и Государственного суда Боснии и Герцеговины в отношении регистрации имущества оборонного назначения.

23. Хотя на начальном этапе пандемии COVID-19 поток беженцев и мигрантов, въезжающих в страну в попытке проехать транзитом в Европейский союз, сократился, он вернулся на уровень, зарегистрированный до пандемии, и в настоящее время на территории Боснии и Герцеговины находится от 6000 до 8000 беженцев и мигрантов. Федерация в целом и, в частности, кантон Уна-Сана на северо-западе страны принимают наибольшее число беженцев и мигрантов в связи с близостью кантона Уна-Сана к соседней Хорватии и относительной близостью к Словении и Шенгенской зоне. Власти Республики Сербской продолжают отказывать в разрешении на создание приемных центров на территории Республики Сербской. Республика Сербская также активно перевозила лиц, которых идентифицирует как беженцев или мигрантов, к линии разграничения между образованиями. В то время как общегосударственные органы власти ищут средства для возвращения тех, кто прибыл в страну нелегально, либо в соседние страны (Сербию или Черногорию), либо в страны их происхождения, они, тем не менее, должны продолжать выполнять свои обязанности по международному и национальному законодательству, обеспечивая доступ к правам, включая право на поиск убежища в Боснии и Герцеговине, в соответствии с международными стандартами в области прав человека и гуманитарными стандартами.

[1] Заявление г-жи Цвиянович, *Glas Srpske*, 20 июня 2020 года.

B. Решения, принятые Высоким представителем в течение отчетного периода

24. Несмотря на то, что в течение отчетного периода часто возникали проблемы в части соблюдения основных принципов Общего рамочного соглашения о мире, я по-прежнему воздерживался от использования своих исполнительных полномочий в соответствии с политикой Руководящего комитета Совета по выполнению Мирного соглашения, предусматривающей, что «готовность субъектов на местах брать на себя ответственность» важнее решений, принимаемых на международном уровне.

C. Пять задач и два условия, выполнение которых необходимо для закрытия Управления Высокого представителя

1. Ход выполнения задач

25. Возглавляемое мною Управление по-прежнему настоятельно призывает добиваться полной реализации пяти задач и двух условий, обозначенных Руководящим комитетом Совета по выполнению Мирного соглашения в 2008 году в качестве необходимых шагов на пути к закрытию Управления Высокого представителя. Разрабатывая эту программу действий, Руководящий комитет стремился к тому, чтобы Босния и Герцеговина взяла на себя всю полноту ответственности и оправдала оказанное доверие. Таким образом, задачи, предусмотренные в этой программе действий, должны выполнять власти Боснии и Герцеговины, но, к сожалению, за исключением недавних позитивных тенденций в округе Брчко, они не демонстрируют серьезной приверженности их решению. Во многих областях, охватываемых данной программой, наблюдается стагнация и даже регресс.

2. Государственное имущество и имущество оборонного назначения

26. После принятия Конституционным судом Боснии и Герцеговины в феврале двух важных решений, касающихся общественной собственности, которые подробно освещались в моем предыдущем докладе (см. S/2020/345), в течение отчетного периода никаких значимых попыток исполнить соответствующие решения суда или достичь прогресса в деле приемлемого и устойчивого решения вопроса о государственной собственности не предпринималось.

27. Напомним, что, как установлено в решении Конституционного суда Боснии и Герцеговины 2012 года, государство Босния и Герцеговина является правообладателем всего государственного имущества, а Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины обладает исключительной компетенцией по регулированию вопроса о распределении активов между государством и более низкими уровнями государственного управления. В этом контексте Суд конкретно подчеркнул конституционный принцип правовой преемственности государства, а также тот факт, что государственная собственность «является отражением государственности, суверенитета и территориальной целостности Боснии и Герцеговины». Кроме того, в упомянутых в пункте 26 выше решениях, вынесенных Судом в феврале, были подтверждены правовые принципы, установленные решением 2012 года о государственной собственности, и далее уточнено, что — в соответствии с тем же конституционным принципом правопреемственности — государство является правообладателем в отношении бывшей «общей народной собственности» (т. е. общественной или государственной собственности), включая общественные блага, такие как сельскохозяйственные угодья и внутренние водные ресурсы.

28. Кроме того, в апреле и мае Конституционный суд Боснии и Герцеговины принял два решения, касающиеся регистрации потенциального имущества оборонного назначения, находящегося в собственности Боснии и Герцеговины. Напомним, что с тех пор как в 2015 году начался так называемый процесс «прямой регистрации потенциального имущества оборонного назначения», Прокуратура Боснии и Герцеговины подала в компетентные национальные учреждения запросы о регистрации государственного права собственности на такое имущество. В Федерации эти запросы о регистрации рассматриваются и чаще всего утверждаются компетентными отделениями земельного кадастрового управления муниципальных судов, что приводит к многочисленным успешным регистрациям права собственности в пользу государства Босния и Герцеговина. В Республике Сербской запросы о регистрации рассматриваются Геодезическим управлением Республики Сербской и, как правило, отклоняются по различным процедурным и/или материально-правовым причинам, главным образом из-за предполагаемого отсутствия убедительных правооснований для регистрации. Как сообщалось ранее, Республика Сербская на протяжении нескольких лет блокирует регистрацию потенциального имущества оборонного назначения, расположенного на ее территории и находящегося в собственности государства Босния и Герцеговина, несмотря на существующие правовые рамки (например, Конституция Боснии и Герцеговины, Закон Боснии и Герцеговины об обороне (2005 год) и соответствующие решения Президиума), а также окончательные и обязательные для исполнения судебные решения, такие как решение Государственного суда 2016 года по делу о потенциальном объекте оборонного имущества в Хан-Пиесаке на территории Республики Сербской.

29. После того как компетентные учреждения Республики Сербской отклонили несколько регистрационных запросов, Конституционный суд Боснии и Герцеговины в своих решениях, принятых в апреле и мае, поддержал апелляции, поданные Прокуратурой Боснии и Герцеговины в отношении отклоненной регистрации по двум конкретным делам. В своих решениях Конституционный суд установил нарушения соответствующих прав, гарантированных Конституцией Боснии и Герцеговины, отменил спорные решения судов Республики Сербской и поручил судам в срочном порядке вынести новые решения. Кроме того, по мнению Конституционного суда, решение Президиума Боснии и Герцеговины о численности, структуре и местах дислокации вооруженных сил Боснии и Герцеговины должно было рассматриваться как решение компетентного органа и, следовательно, как убедительное правооснование для запрашиваемой регистрации прав собственности государства. В этой связи Конституционный суд сослался также на конституционную обязанность образований и их органов полностью соблюдать Конституцию Боснии и Герцеговины и решения институтов Боснии и Герцеговины: в данном случае Президиума.

30. Принятие всеобъемлющего общегосударственного законодательства о распределении государственной собственности и распоряжении ею, полностью основанного на правовых принципах, установленных Конституционным судом Боснии и Герцеговины, является единственным приемлемым и устойчивым решением вопроса о государственной собственности. Между тем, как отмечалось в предыдущих докладах, учитывая многочисленные законы, декларации, резолюции, выводы и заявления, принятые и изданные компетентными учреждениями и властями Республики Сербской, этот вопрос стал средством реализации односторонней политики Республики Сербской, направленной на подрыв основополагающих принципов Общего рамочного соглашения о мире и лишение государства Босния и Герцеговина права обладать и распоряжаться своей собственностью, своими конституционными полномочиями и в конечном итоге своим суверенитетом и территориальной целостностью. Решение этих очень серьезных

вопросов требует оперативного и активного участия международного сообщества.

3. Округ Брчко

31. Пандемия COVID-19 подчеркнула важность благого управления, развития инфраструктуры и реформ, направленных на рост частного сектора, для укрепления устойчивости округа Брчко к потрясениям. Управление Высокого представителя оказывало и будет продолжать оказывать экспертную и техническую поддержку Уполномоченному по округу Брчко в деле поощрения и ориентации округа на достижение этой цели, в том числе на всех этапах реформ, что также будет способствовать достижению этим округом целей, сформулированных в окончательном решении. В рамках этих усилий Уполномоченный и Управление Высокого представителя также взаимодействуют с представителями международного сообщества в целях обеспечения целенаправленного, скоординированного и ориентированного на результаты подхода.

32. Процесс фискализации был успешно завершен и, как оказалось, способствовал достижению общей цели округа и Боснии и Герцеговины, заключающейся в борьбе с уклонением от уплаты налогов и более эффективном получении доходов. Новый закон о бюджете вывел округ на путь повышения бюджетной дисциплины, транспарентности и ответственности в расходовании средств. Ключевые принципы закона были применены при принятии бюджета округа на 2020 год и закона о его исполнении, заложив основу для мобилизации средств, которые будут использованы для содействия предотвращению распространения COVID-19 и смягчению его экономических последствий. Это нашло также отражение в последующих корректировках бюджета. Пандемия несколько задержала принятие подзаконных актов, необходимых для полного применения закона о бюджете к бюджетному циклу 2021 года, но процесс разработки возобновился, и ожидается, что подзаконные акты будут приняты в четвертом квартале 2020 года.

33. Кроме того, в настоящее время проводятся дополнительные реформы в области благого управления. 29 июля был принят закон о мирных собраниях, который защищает право на собрания в соответствии с международными стандартами и является первым законом подобного рода, принятым в Боснии и Герцеговине. 14 октября был принят закон о фондах и ассоциациях, предусматривающий оказание транспарентной, справедливой и основанной на учете заслуг поддержки неправительственному сектору. В тот же день был принят закон о национальных меньшинствах, который регулирует равное участие меньшинств в жизни округа в соответствии с европейскими правовыми нормами. В целях дальнейшего повышения транспарентности и финансовой дисциплины 20 августа в округе был введен в действие онлайновый реестр работников и служащих государственного сектора и их активов. Реестр может также использоваться для выявления и предотвращения конфликтов интересов, тем самым дополняя усилия округа по разработке нового закона о конфликте интересов, который не оставит места для неправильного толкования и злоупотреблений.

34. Обеспечение заслуживающего доверия избирательного процесса является залогом восстановления доверия избирателей к избранным должностным лицам. В результате в округе Брчко обновляется список избирателей, пресекается использование государственных средств для целей выборов, а в ходе выборов в местные органы власти, запланированные на 15 ноября, на каждом избирательном участке в Брчко будут присутствовать независимые наблюдатели. После выборов для поддержания этой позитивной тенденции необходимо будет провести дополнительные реформы в области благого управления.

35. В связи с пандемией COVID-19 осуществление проектов по развитию инфраструктуры оказалось затруднено, но, несмотря на это, они были признаны в качестве наиболее эффективной ответной меры по смягчению ее экономических последствий. Подготовительные мероприятия, связанные с модернизацией порта Брчко и реконструкцией моста Брчко-Гуня, близки к завершению, а строительные работы в настоящее время запланированы на четвертый квартал 2020 года. Новое здание полиции почти готово для размещения не только полиции округа, но и местного отделения Государственной пограничной полиции Боснии и Герцеговины и Службы по делам иностранцев.

36. По-прежнему вызывает озабоченность уязвимость системы электроснабжения в районе Брчко, поскольку возможности снабжения электроэнергией ограничены. В сентябре власти округа объявили конкурс на поставку электроэнергии на 2021 год, но, как и в предыдущие годы, округ получил только одну заявку и до сих пор не заключил ни одного соглашения, несмотря на многообещающий тон ведущихся переговоров. Эта ситуация еще раз подчеркивает необходимость диверсификации и укрепления энергетической безопасности округа. В связи с этим округ также предпринял шаги в направлении принятия закона об электроэнергетике с целью создания современной и соответствующей требованиям Европейского союза законодательной базы для энергетического сектора, способствующей повышению энергоэффективности и использованию возобновляемых источников энергии, а также инвестированию в энергетическую инфраструктуру. Что касается таких инвестиций, то ожидается, что передача округом прав собственности на объекты по передаче электроэнергии Государственной электроэнергетической компании Боснии и Герцеговины в соответствии с общегосударственным законом будет завершена к концу года. Это обеспечит непрерывность инвестиций в важнейшую инфраструктуру передачи электроэнергии и ее техническое обслуживание, а также будет способствовать обеспечению безопасности электроснабжения.

37. Динамика, достигнутая в отчетный период, способствовала реализации новых инфраструктурных проектов в районе Брчко, таких как расширение и улучшение системы водоснабжения. Ожидается, что переговоры между Боснией и Герцеговиной и Европейским банком реконструкции и развития по соглашению о займе на эти цели в размере 6,5 млн евро состоятся в четвертом квартале 2020 года.

38. При том что шаги, предпринятые руководством округа, имеют решающее значение для укрепления стабильности и устойчивости округа Брчко, необходимо предпринять дополнительные усилия для обеспечения того, чтобы продолжающаяся пандемия, запланированные на ноябрь местные выборы и напряженность в остальной части страны не препятствовали прогрессу в достижении целей, сформулированных в окончательном решении, и обратили его вспять.

4. Устойчивость налогово-бюджетной системы

39. В соответствии со своим мандатом, включая координационные функции, Управление Высокого представителя продолжало отслеживать события и законодательные меры, касающиеся устойчивости налогово-бюджетной системы, анализировать их и представлять соответствующую отчетность. Эта деятельность включала в себя мониторинг и представление Руководящему комитету Совета по выполнению Мирного соглашения отчетов о деятельности совета управляющих Управления по косвенному налогообложению Боснии и Герцеговины, в котором Управление Высокого представителя является единственным представителем международного сообщества, а также о деятельности Налогово-бюджетного совета Боснии и Герцеговины. Развитие событий в обоих учреждениях

по-прежнему вызывает озабоченность по поводу способности органов власти всех уровней, особенно общегосударственного, обеспечивать беспрепятственное функционирование институтов и исполнение ими конституционных и правовых обязанностей.

40. В течение первого квартала 2020 года Налогово-бюджетный совет не собирался, и лишь в начале апреля он рассмотрел письмо о намерении с просьбой об оказании помощи в рамках Инструмента для ускоренного финансирования Международного валютного фонда (МВФ) в размере примерно 330 млн евро для удовлетворения неотложных потребностей, возникших в связи с пандемией COVID-19 в Боснии и Герцеговине. Разногласия между Федерацией и Республикой Сербской и внутри Федерации по поводу распределения предоставленной МВФ помощи вызвали задержки с рассмотрением просьбы страны Исполнительным советом МВФ, что, в свою очередь, привело к задержке выплат.

41. Хотя 20 апреля Исполнительный совет МВФ удовлетворил просьбу Боснии и Герцеговины, а 22 апреля выделил средства, распределение средств в Боснии и Герцеговине со счетов в Центральном банке Боснии и Герцеговины было приостановлено до 2 июня в связи с продолжающимися разногласиями, вызванными различными толкованиями соглашения от 11 апреля, между лидерами СНСД, ПДД и ХДС Боснии и Герцеговины и премьер-министрами и министрами финансов государства и образований, главным образом в связи с распределением средств среди кантонов Федерации. В результате Центральный банк в качестве финансового агента страны подвергся неоправданному давлению приступить к переводу средств, несмотря на отсутствие решения об их распределении, чему Банк успешно противостоял. Разногласия были урегулированы лишь 2 июня, когда Совет министров Боснии и Герцеговины наконец принял решение о распределении средств, выделенных в рамках Инструмента для ускоренного финансирования МВФ, в соответствии с письмом о намерениях от 11 апреля и меморандумом о взаимопонимании от 20 апреля, разрешив Министерству финансов и казначейства распределить средства следующим образом: 61,5 процента — Федерации с ее 10 кантонами, 37,5 процента — Республике Сербской и 1 процент — округу Брчко. Управление Высокого представителя сыграло важную роль в проведении анализа и выработке рекомендаций для международного сообщества в целях решения этой проблемы согласно соответствующему законодательству и обязательствам, взятым на себя властями.

42. После событий, связанных с Инструментом для ускоренного финансирования МВФ, Налогово-бюджетный совет провел следующее заседание только 18 сентября, когда он принял — намного позже установленного на май крайнего срока — Общие принципы поддержания бюджетного баланса и налогово-бюджетной политики на период 2021–2023 годов, которые служат основой для подготовки бюджетов государства и образований в установленные сроки. Согласно этому документу, совокупный бюджет государственных учреждений в 2021 году определен в размере 1,027 млрд конвертируемых марок, что на 3,1 процента больше бюджета 2020 года. По прогнозам, поступления по линии косвенных налогов в качестве важнейшего компонента финансирования учреждений Боснии и Герцеговины в 2021 году останутся на том же уровне, что и в 2020 году (780 млн конвертируемых марок), а остальные запланированные средства будут обеспечены за счет других поступлений.

43. Управление Высокого представителя продолжало внимательно следить за событиями, связанными с системой единого косвенного налогообложения, сообщать о них и консультировать по этим вопросам, особенно с учетом событий, произошедших за предыдущий отчетный период, включая попытки подорвать единую систему косвенного налогообложения и ее институциональную

структуру на общегосударственном уровне, а также объявления о возможном выходе Республики Сербской из соглашения между образованиями о передаче ответственности за косвенное налогообложение государству. Управление Высокого представителя принимает участие в заседаниях совета управляющих Управления по косвенному налогообложению, что позволяет Управлению и, следовательно, его партнерам по международному сообществу получать полную информацию и оперативно реагировать в случае необходимости.

44. В конце мая совет управляющих Управления по косвенному налогообложению наконец достиг долгожданного соглашения об урегулировании задолженности между образованиями и корректировке коэффициента поступлений от косвенного налогообложения. Совет управляющих единогласно принял решения об урегулировании непогашенной межбанковской задолженности, возникшей в результате распределения поступлений по линии косвенного налогообложения за период 2012–2019 годов. Исходя из общей суммы задолженности, Федерация должна Республике Сербской 22,5 млн конвертируемых марок, и эта задолженность, как было согласовано впоследствии, будет погашена Управлением по косвенному налогообложению за счет доли Федерации в поступлениях по линии косвенного налогообложения в форме шести платежей, первый из которых будет произведен в июле. Остается неясным, приведет ли урегулирование задолженности к отзыву соответствующих исков, находящихся на рассмотрении Государственного суда Боснии и Герцеговины. Совет управляющих также утвердил коэффициенты распределения поступлений по линии косвенного налогообложения на второй квартал 2020 года. Впервые с 29 мая 2017 года совет скорректировал коэффициенты распределения поступлений, которые — в соответствии с регламентом совета — должны корректироваться ежеквартально. 29 июня совет предпринял еще один шаг, утвердив коэффициенты на третий квартал 2020 года, а затем 31 августа урегулировал задолженность между образованиями за первую половину 2020 года. Урегулирование задолженности, в соответствии с которым Федерация должна Республике Сербской 32,3 млн конвертируемых марок, будет реализовано Управлением по косвенному налогообложению за счет доли Федерации в поступлениях по линии косвенного налогообложения в форме четырех равных платежей до конца 2020 года.

45. Совет управляющих Управления по косвенному налогообложению рассмотрел также ряд других вопросов, относящихся к его компетенции, уведомив соответствующие органы власти, в частности, о том, что 6 июня истекает срок полномочий нынешнего директора Управления по косвенному налогообложению Миро Джакулы, с тем чтобы начать процедуру его замещения. Учитывая стратегическое значение Управления по косвенному налогообложению, эта вакансия вызвала межпартийные споры с ПДД, ХДС Боснии и Герцеговины и СНСД, каждая из которых претендовала на ее заполнение. Сложившаяся ситуация, вероятно, усугубит проблемы с системой косвенного налогообложения, которыми не следует пренебрегать, несмотря на позитивные изменения, произошедшие в последние месяцы. Управление Высокого представителя будет взаимодействовать со своими международными партнерами в целях решения этих проблем.

46. Управление Высокого представителя продолжало также внимательно отслеживать другие события, связанные с устойчивостью налогово-бюджетной системы, в том числе состояние принятия и содержание бюджетов на 2020 год на всех уровнях государственного управления.

5. Вопросы, связанные с верховенством права

47. Как я отметил в пункте 17 выше, я твердо убежден в том, что без укрепления верховенства права никакого реального прогресса и долгосрочной стабильности в Боснии и Герцеговине достичь не удастся. Верховенство права является основополагающей ценностью, лежащей в основе большинства демократических стран. Оно является также одним из основных принципов, закрепленных в Конституции Боснии и Герцеговины, в которой провозглашается, что Босния и Герцеговина «является демократическим государством, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с принципом верховенства права». Вместе с тем отсутствие верховенства права остается в Боснии и Герцеговине фундаментальной проблемой, которую необходимо решить в срочном порядке, в частности путем укрепления независимости судебной системы и борьбы с организованной преступностью и коррупцией, которые широко распространены, носят системный характер и препятствуют более быстрому превращению Боснии и Герцеговины в настоящую европейскую страну.

48. Вопрос о Верховном судебном и прокурорском совете Боснии и Герцеговины, который играет важнейшую роль в разработке концепции беспристрастности судебных органов и верховенства права путем повышения стандартов профессионализма, транспарентности и эффективности юридической профессии, должен быть рассмотрен в приоритетном порядке. В этой связи я буду и впредь поддерживать усилия Европейского союза и всего международного сообщества, направленные на внесение в *Закон о Верховном судебном и прокурорском совете* поправок, способствующих повышению честности и неподкупности судей и прокуроров и самого Совета. Я хотел бы поблагодарить Европейский союз за предпринимаемые в этой связи усилия.

49. После произошедшего в 2019 году инцидента, связанного с неподобающим контактом Председателя Верховного судебного и прокурорского совета с гражданином, подавшим жалобу в связи со своим судебным делом, и прекращением возбужденного впоследствии против Председателя дисциплинарного дела на основании того, что Председатель не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности и, таким образом, находится выше закона, авторитет Совета, уполномоченного назначать и подвергать дисциплинарным взысканиям судей и прокуроров, еще больше упал, а мнение о нем общественности ухудшились. Существует острая необходимость в совершенствовании стандартов, регулирующих деятельность Совета, в первую очередь путем внесения изменений в Закон о Верховном судебном и прокурорском совете. Международное сообщество решительно выступает за технические изменения, которые позволили бы создать должным образом функционирующий Совет, сохранив его в качестве общегосударственного органа, обладающего юрисдикцией на всей территории Боснии и Герцеговины. Были разработаны поправки, и в настоящее время проводятся консультации.

50. В августе Канцелярия Советника по дисциплинарным вопросам Высокого судебного и прокурорского совета подтвердила, что она возбудила дело ex officio против главного прокурора Горданы Тадич на основании появившихся в средствах массовой информации сведений о том, что она стремилась получить компенсацию расходов на проживание в квартире, в которой не жила. В таких случаях потенциального нарушения обязанностей судьями или прокурорами Канцелярия Советника по дисциплинарным вопросам выступает в качестве прокурора в ходе разбирательств, которые проводятся в дисциплинарных коллегиях Верховного судебного и прокурорского совета Боснии и Герцеговины. Г-жа Тадич отрицает любые неправомерные действия.

51. Мандат нынешнего Генерального директора Управления разведки и безопасности Боснии и Герцеговины истек, и необходимо произвести новое назначение. Назначение, по-видимому, было отложено, поскольку в отношении нынешнего Генерального директора проводится проверка на предмет якобы получения и использования фальшивых документов в качестве доказательства получения образования, требуемого для занятия этой должности в соответствии с законом.

52. Постоянные призывы властей Республики Сербской отвергнуть применимость в этом образовании судебных решений, выносимых на уровне Боснии и Герцеговины, свидетельствуют о продолжающемся ухудшении положения дел с укреплением верховенства права.

53. В Федерации президент Федерации, который согласно Конституции Федерации уполномочен по согласованию с двумя вице-президентами выдвигать кандидатуры судей для заполнения вакансий в Конституционном суде Федерации, в течение двух лет не выполнял свои обязанности. Это бездействие по-прежнему напрямую сказывается на способности Конституционного суда Федерации — и его коллегии по защите жизненно важных национальных интересов — выполнять свои конституционные обязанности, поскольку он функционирует только с пятью действующими судьями из девяти, как того требует Конституция Федерации.

54. Принятое в 2014 году в Федерации законодательство, предусматривающее создание должности специального прокурора и судебного департамента по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, по-прежнему не применяется, что безответственно и неприемлемо.

55. В целом все процессы в Боснии и Герцеговине должны быть ускорены, но в первую очередь следует ускорить проведение реформ в области верховенства права. Все чаще жители покидают Боснию и Герцеговину не только по экономическим причинам, но и из-за отсутствия верховенства права. Соответственно, реформы в области верховенства права должны быть самыми важными среди всех приоритетных задач. Нельзя больше мириться с задержками, равно как и с тем, что все еще не созданы давно необходимые должность специального прокурора и судебный департамент по борьбе с коррупцией и организованной преступностью в Федерации. Кроме того, не поддается пониманию, что на лицо, внесенное государством — членом Руководящего комитета Совета по выполнению Мирного соглашения в черный список по подозрению в коррупции, была возложена задача по надзору за борьбой с коррупцией. Именно это сделала Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины, включив делегата Палаты народов Боснии и Герцеговины Николу Шпирича (СНДС) в состав парламентского комитета по отбору и контролю за работой Агентства по предупреждению коррупции и координации борьбы с коррупцией Боснии и Герцеговины. В сентябре 2018 года в отношении г-на Шпирича были введены санкции правительством Соединенных Штатов Америки, у которого имелась достоверная информация о его причастности к коррупции в государственном секторе и извлечении из нее выгоды.

6. Дела о военных преступлениях

56. 24 сентября Совет министров Боснии и Герцеговины принял пересмотренную национальную стратегию расследования военных преступлений. Процесс принятия поправок занял более двух лет, главным образом из-за возражений ассоциаций потерпевших и ПДД в связи с озабоченностью тем, что так называемые дела «категории А» — дела, в отношении которых, по оценке Международного трибунала по бывшей Югославии, имеются достаточные основания для

судебного преследования, — не будут рассмотрены и что дела, рассматриваемые на уровне образований, не будут рассмотрены по справедливости.

57. Предыдущая Национальная стратегия рассмотрения военных преступлений, принятая в 2008 году, предусматривала, что наиболее сложные дела будут рассмотрены к 2015 году, однако этот срок не был соблюден. Следует надеяться, что новый наблюдательный совет по пересмотренной стратегии, в состав которого в будущем войдут представители Прокуратуры Боснии и Герцеговины и Государственного суда Боснии и Герцеговины, будет способствовать ускорению обвинительной работы и рассмотрению наиболее серьезных дел в приоритетном порядке, создаст условия для эффективной передачи дел внутри Боснии и Герцеговины, что позволит рассматривать больше дел за меньшее время, и улучшит региональное сотрудничество, особенно в отношении дел категории А. Если эти дела могут быть завершены или закрыты до нового крайнего срока (2023 год), установленного в пересмотренной стратегии, это будет весьма положительным результатом. Я высоко оцениваю все усилия и по-прежнему надеюсь на достижение результатов.

D. Сложности с осуществлением Общего рамочного соглашения о мире

1. Посягательства на суверенитет и территориальную целостность, полномочия и учреждения Боснии и Герцеговины

58. На протяжении отчетного периода политики Республики Сербской, в частности лидер СНСД Милорад Додик, продолжали оспаривать суверенитет и территориальную целостность Боснии и Герцеговины, игнорируя полномочия, действующие на общегосударственном уровне, и подрывая работу основных государственных учреждений. Г-н Додик упорно пытался увязать статус Республики Сербской со статусом Косово, продвигая мысль о том, что в случае признания независимости Косово должна быть признана и независимость Республики Сербской[2]. К сожалению, по крайней мере однажды при установлении такой связи к нему присоединился министр обороны Сербии Александр Вулин[3].

59. Г-н Додик также периодически возрождал идею проведения Республикой Сербской референдума по вопросу об отделении[4] и неоднократно призывал к объединению Республики Сербской с Сербией. Он также неоднократно говорил о существовании «двух сербских государств[5]».

[2] «Если Косово будет признано на международном уровне, аналогичный шаг должен быть сделан и в отношении [Республики Сербской], поскольку это почти идентичная ситуация с точки зрения национальных и других обстоятельств». Заявление г-на Додика, N1, 23 июля 2020 года.

[3] «Если те, кто находится в [Боснии и Герцеговине], выступают за независимое Косово, то я выступаю за независимую [Республику Сербскую]». Заявление министра обороны Сербии Александра Вулина, РТС, 17 сентября 2020 года.

[4] «Пришло время подтвердить идею Клинтона [бывшего президента Соединенных Штатов] и дать сербам право выбирать, где и в каком государстве они хотят жить. Это не их государство, и сербы не воспринимают его таким образом. Их государство — это [Республика Сербская]». Заявление г-на Додика, Oslobodjenje, 27 июля 2020 года.

[5] «Сегодня у нас два государства — Сербия и [Республика Сербская], а стремление заключается в том, чтобы быть одним государством, укрепляя безопасность и выстраивая будущее всего региона, и никто не может у нас это отнять. Мы хотим достичь этой цели мирным и цивилизованным путем». Заявление г-на Додика, Информационное агентство Республики Сербской, 15 сентября 2020 года.

60. Аналогичным образом, некоторые хорватские политики по-прежнему ссылаются на концепцию «третьего образования» посредством территориальной реорганизации Боснии и Герцеговины, о чем недавно упомянул председатель Главного совета ХНС Божо Любич[6].

61. Руководящий комитет Совета по выполнению Мирного соглашения неоднократно призывал стороны воздерживаться от действий и риторики, разжигающих рознь, и заявлял о своей приверженности территориальной целостности и фундаментальной структуре Боснии и Герцеговины как единого суверенного государства, состоящего из двух образований. Образования не имеют права на отделение от Боснии и Герцеговины и существуют на законных основаниях лишь в силу Конституции Боснии и Герцеговины.

2. Заявления, касающиеся военных преступлений; прославление военных преступников

62. Националистические лидеры продолжают отрицать военные преступления, прославляя осужденных военных преступников и организуя отдельные памятные мероприятия, закрепляющие за соответствующим сообществом статус жертвы, а также игнорируют проявления сочувствия и сопереживания в связи со страданиями и гибелью других людей или принижают значимость таких проявлений.

63. После смерти в сентябре от COVID-19 одного из основателей СДП, бывшего спикера Народной скупщины Республики Сербской и бывшего члена Президиума Боснии и Герцеговины Момчило Крайишника, которого Международный трибунал по бывшей Югославии осудил в 2006 году за преступления против человечности, г-н Додик отозвался о г-не Крайишнике[7] с похвалой и, по сообщениям, предложил назвать в его честь одну из улиц в Баня-Луке. Кроме того, на сессии Президиума Боснии и Герцеговины в середине сентября г-н Додик попросил объявить минуту молчания в знак уважения памяти г-на Крайишника, осужденного военного преступника. Это противоречит всем европейским стандартам и стандартам гуманности.

64. Почти четверть века спустя после прекращения боевых действий высокопоставленные политические деятели и определенные круги общества все чаще оспаривают решения Международного трибунала по бывшей Югославии, Международного Суда и Международного остаточного механизма для уголовных трибуналов. Такое отношение существенно осложняет перспективы достижения долгосрочного примирения в этой стране.

---

[6] «Блокирование или воспрепятствование внесению изменений в Закон о выборах на основе Конституции и решений Конституционного суда фактически узаконивает прямой поиск других концепций достижения национального равенства. Одна из этих концепций, безусловно, касается концепции территориальной автономии». Заявление г-на Любича, Dnevni Avaz, 7 сентября 2020 года.

[7] «Момчило Крайишник останется запечатлен в истории нашей Республики и нашего народа в Республике Сербской, которые с его уходом утратили свой искренний и истинный патриотизм». Заявление г-на Додика, Kurir, 15 сентября 2020 года.

III. Общегосударственные институты Боснии и Герцеговины

A. Президиум Боснии и Герцеговины

65. В течение всего отчетного периода Президиум Боснии и Герцеговины продолжал свою обычную и протокольную деятельность, принимая высокопоставленных лиц, послов и делегации. Президиум провел 7 очередных и 30 внеочередных заседаний, на которых рассматривались такие вопросы, как пандемия COVID-19, миграционный кризис, интеграция в Европейский союз и региональное сотрудничество. Вместе с тем при рассмотрении многочисленных вопросов, по которым в Боснии и Герцеговине отсутствует политический консенсус, члены Президиума продолжают действовать в одностороннем порядке.

66. Президиум сосредоточил значительную часть своих усилий на смягчении последствий пандемии, взяв на себя роль координатора действий различных учреждений, а также поручив Совету министров Боснии и Герцеговины работать с округом Брчко и правительствами образований над разработкой будущих мер. В своем качестве главнокомандующего Президиум поручил вооруженным силам Боснии и Герцеговины оказывать помощь гражданским органам в деле предотвращения распространения COVID-19.

67. В конце апреля Президиум официально утвердил заключение, положившее начало осуществлению 14 ключевых приоритетных задач, определенных в заключении Европейской комиссии относительно заявки Боснии и Герцеговины на членство в Европейском союзе, и подтвердил приверженность страны членству в Европейском союзе в качестве стратегической внешнеполитической цели и приоритета. Президиум учредил специальную политическую рабочую группу в составе членов Президиума и всех членов коллегий Совета министров, Палаты представителей Боснии и Герцеговины и Палаты народов Боснии и Герцеговины. Президиум поручил также председателю Совета министров разработать план действий по осуществлению 14 приоритетных задач и ежемесячно представлять доклады о его выполнении.

68. Президиум неоднократно обращался к Совету министров с просьбой подготовить всеобъемлющий план урегулирования миграционного кризиса в Боснии и Герцеговине, подчеркивая при этом основные цели: предотвращение незаконного въезда в Боснию и Герцеговину и сокращение числа мигрантов, проживающих в стране. Президиум настоятельно призвал Совет министров расширить возможности пограничной полиции Боснии и Герцеговины и ускорить заключение соглашений о возвращении со странами происхождения мигрантов. В конце августа Президиум просил Совет министров и соответствующие учреждения переселить мигрантов из городских центров на специально предназначенные для этого объекты, а также просил Совет выделить 5 млн конвертируемых марок для наращивания потенциала по преодолению кризиса.

69. 26 июня Президиум принял предлагаемый закон о бюджете учреждений и международных обязательствах Боснии и Герцеговины 2020 года, представив его Парламентской ассамблее Боснии и Герцеговины для рассмотрения в рамках ускоренной процедуры, которую Парламентская ассамблея не поддержала, рассмотрев его в рамках обычной процедуры.

70. Президиум обсудил «мини-шенгенскую» инициативу, выдвинутую Албанией, Северной Македонией и Сербией в октябре 2019 года с целью улучшения регионального экономического сотрудничества и потока товаров, а также обеспечения возможности пересечения границ с помощью удостоверений личности.

Президиум поручил Совету министров подготовить анализ этой инициативы в качестве справочного документа для возможного принятия Президиумом решения о присоединении Боснии и Герцеговины к этой инициативе.

71. Член Президиума г-н Додик сослался на то, что несколько решений, принятых двумя другими членами, представляют жизненно важный интерес для образования, включая: утверждение подписания меморандума о взаимопонимании между Министерством безопасности Боснии и Герцеговины и Министерством внутренней безопасности Соединенных Штатов о сотрудничестве в области обмена информацией о поездках; заявление об одобрении подписания соглашения об участии Боснии и Герцеговины в Программе международной оценки учащихся; и заявление об одобрении подписания соглашения об участии Боснии и Герцеговины в Международном исследовании степени владения навыками чтения в 2021 году. Совсем недавно г-н Додик сослался на то, что жизненно важный интерес для образования представляет решение в поддержку заключения меморандума о сотрудничестве между Центральной избирательной комиссией Боснии и Герцеговины и Международным фондом для избирательных систем по вопросам наблюдения за выборами. Во всех случаях Народная скупщина Республики Сербской поддержала ходатайства, основанные на концепции жизненно важных интересов образования, и соответствующие решения не вступили в силу.

B. Совет министров Боснии и Герцеговины

72. В течение отчетного периода Совет министров Боснии и Герцеговины регулярно заседал, проведя 13 очередных и 19 срочных или внеочередных заседаний, хотя результаты законодательной деятельности были незначительны.

73. Совет министров лишь принял два новых закона и одну поправку к действующему законодательству. Одним из «новых» законов является Закон о бюджете учреждений и международных обязательствах Боснии и Герцеговины 2020 года, который был принят 18 июня после значительной задержки. Пытаясь объяснить общественности неудовлетворительные результаты законодательной деятельности, председатель Совета министров Зоран Тегелтия (СНСД) заявил, что в отсутствие политического консенсуса по многим вопросам нет смысла предлагать законопроекты, которые обречены на провал.

74. Совет министров посвятил большую часть своей работы мерам, связанным с COVID-19, которые относятся к его компетенции, таким как разработка инструкций в отношений процедур, которых следует придерживаться во время пандемии, утверждение кредитных соглашений с международными финансовыми учреждениями и принятие решений об открытии и закрытии аэропортов и других пограничных контрольно-пропускных пунктов. В сентябре, после того как в начале пандемии Совет запретил въезд в страну негражданам, кроме как в исключительных случаях, он открыл границы Боснии и Герцеговины для иностранных граждан, которые могут предъявить отрицательный тест на COVID-19, сделанный не более чем за 48 часов до этого. Впоследствии Совет утвердил соглашение о приобретении потенциальной вакцины против COVID-19 с Альянсом ГАВИ (бывший Глобальный альянс в области вакцинации и иммунизации).

75. Хотя Совет министров официально отслеживал миграционный кризис в стране путем принятия ежемесячных статистических отчетов, в целом реакция не соответствовала ситуации, поскольку общественность считала, что районы размещения мигрантов, в первую очередь кантон Уна-Сана в Федерации, были брошены на произвол судьбы.

76. 30 июня Совет министров принял решение о временном финансировании на период с июля по сентябрь 2020 года, действие которого закончилось 29 июля, когда Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины завершила принятие государственного бюджета на 2020 год.

77. При том что в связи с несколькими назначениями на посты в ключевых учреждениях Боснии и Герцеговины, включая директоров Управления разведки и безопасности Боснии и Герцеговины и Управления по косвенному налогообложению, по-прежнему не было достигнуто никакого прогресса из-за политических манипуляций, Совет министров все же произвел ряд других важных назначений. В июле Совет утвердил назначения новых директоров Государственного агентства по расследованиям и охране, Агентства по регулированию в сфере коммуникационной деятельности, Агентства по образованию и профессиональной подготовке и «Официального бюллетеня Боснии и Герцеговины», а также членов ряда других органов и правлений.

78. В июне министр безопасности Боснии и Герцеговины Фахрудин Радончич (Союз за лучшее будущее Боснии и Герцеговины) заявил о своей окончательной отставке, сославшись, в частности, на непримиримые разногласия с ПДД по вопросу о незаконной миграции. В апреле г-н Радончич оказался втянут в скандал после того, как предложил в принудительном порядке репатриировать находящихся в Боснии и Герцеговине мигрантов на родину и раскритиковал посольство Пакистана в Боснии и Герцеговине за отказ сотрудничать в усилиях по возвращению своих граждан, в конечном итоге предложив объявить посла Пакистана персоной нон грата в Боснии и Герцеговине. В июле было подтверждено, что Селмо Чикотич (ПДД) сменит г-на Радончича на посту министра безопасности.

C. Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины

79. Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины продолжала заседать, соблюдая при этом принцип физического дистанцирования и принимая другие меры, связанные с пандемией, и выполняла свои протокольные обязанности: делегаты участвовали в международных форумах в режиме онлайн, а руководство обеих палат встречалось с национальными и зарубежными высокопоставленными лицами. Вместе с тем Палата представителей Боснии и Герцеговины не проводила заседаний в период с 11 марта по 28 апреля, а Палата народов Боснии и Герцеговины не заседала в период с 14 февраля по 28 мая. Палата представителей внесла поправки в свои правила процедуры, с тем чтобы заседания можно было проводить в режиме онлайн, но эти поправки так и не были реализованы на практике, а Палата народов, будучи гораздо меньше по численности, не предприняла никаких аналогичных шагов.

80. В общей сложности Палата представителей провела шесть очередных и пять срочных заседаний, а Палата народов — шесть очередных и три срочных заседания. Было принято только два новых закона, а также пять поправок к существующим законам, причем обе палаты отклонили в совокупности 30 законодательных предложений.

81. Наиболее важные предложения, которые были отклонены, включали спорный закон об отборе судей в Конституционный суд Боснии и Герцеговины, ранее избиравшихся председателем Европейского суда по правам человека, который был предложен СНСД и ХДС Боснии и Герцеговины с целью ликвидации присутствия международных (европейских) судей в Конституционном суде. Конституционно-правовой комитет Палаты представителей вынес второе отрицательное заключение по этому закону, которое Палата представителей утвердила 7 июля, тем самым отклонив данное предложение.

82. После длительной задержки с представлением государственного бюджета на 2020 год Парламентской ассамблее и после пяти заседаний Палаты представителей и четырех заседаний Палаты народов, а также его согласования двумя палатами бюджет был окончательно принят 29 июля. Это был крайний срок принятия бюджета, позволяющий Центральной избирательной комиссии своевременно провести подготовительные мероприятия к местным выборам в ноябре. Ранее, в ходе последовательных заседаний Палаты представителей и Палаты народов, состоявшихся 7 и 8 июля соответственно, Парламентская ассамблея приняла долгожданные поправки к Закону Боснии и Герцеговины о выборах, с тем чтобы обеспечить возможность проведения выборов в городе Мостар впервые с 2008 года.

83. 15 мая Палата представителей утвердила назначение спорных кандидатов на должности министра по правам человека и по делам беженцев Боснии и Герцеговины (Народно-демократический альянс) и заместителя министра безопасности Боснии и Герцеговины (Социалистическая партия Республики Сербской), наконец заполнив остававшиеся вакансии в Совете министров, которые оставались незаполненными с декабря 2019 года. 20 мая Палата представителей приняла решение о назначении Желько Бакалара хорватским членом Центральной избирательной комиссии взамен Степана Микича, мандат которого истек. Кандидатура г-на Бакалара была предложена ДФ и решительно отвергнута ХДС Боснии и Герцеговины, представители которого назвали его назначение незаконным. 23 июля, после ухода в июне г-на Радончича (Союз за лучшее будущее Боснии и Герцеговины) в отставку с поста министра безопасности Боснии и Герцеговины, Палата представителей утвердила назначение на этот пост Селмо Чикотича (ПДД), несмотря на возражения со стороны ХДС Боснии и Герцеговины, представители которого утверждали, что в отношении г-на Чикотича ведется судебное разбирательство в связи с предполагаемыми военными преступлениями против хорватов.

84. В мае, после значительной задержки, была создана и приступила к работе специальная следственная комиссия Палаты представителей для определения состояния дел в судебных учреждениях Боснии и Герцеговины. Комиссия регулярно проводила общественные слушания с участием представителей судебных органов, а также экспертов в области судебной системы и журналистов.

IV. Федерация Боснии и Герцеговины

85. Поскольку результаты всеобщих выборов 2018 года еще не полностью претворены в жизнь, так как новое правительство Федерации еще не назначено, правительство, наделенное мандатом на период 2014–2018 годов, в состав которого входят министры, представляющие ПДД, ХДС Боснии и Герцеговины и Союз за лучшее будущее Боснии и Герцеговины, продолжало работать в техническом качестве. В настоящее время в его состав входят 14 министров, в то время как раньше их было 16: в начале 2020 года бывший министр образования (ПДД) ушел со своего поста в связи с назначением на должность посла, а в июле бывший министр по делам ветеранов (ПДД) скончался от COVID-19. В отчетный период правительство провело 22 очередных и 17 чрезвычайных заседаний.

86. В конце мая по распоряжению Прокуратуры Боснии и Герцеговины Государственное агентство по расследованиям и охране арестовало премьер-министра Федерации Фадила Новалича (ПДД), главу Федерального управления гражданской обороны Фахрудина Солака (ПДД) и директора компании «Сребрена малина» Фикрета Ходжича по подозрению в причастности к преступным деяниям, связанным с подделкой документов, отмыванием денег и получением

взяток в связи с закупкой Федерацией респираторов на сумму 10,5 млн конвертируемых марок у Китая. Приобретение этих респираторов вылилось в скандал, поскольку закупившая их компания не имела опыта в области медицинских закупок, а медицинские эксперты из штаба Федерации по кризисным ситуациям сочли эти респираторы непригодными для использования в связи с COVID-19. Несколько месяцев спустя Институт метрологии Боснии и Герцеговины оценил респираторы как высококачественные и подходящие для использования в связи с COVID-19.

87. После первоначального допроса Прокуратура Боснии и Герцеговины просила Государственный суд Боснии и Герцеговины вынести распоряжение о заключении под стражу всех трех подозреваемых на 30 дней, с тем чтобы не допустить фальсификации доказательств и воздействия на свидетелей, однако Государственный суд отклонил это ходатайство, распорядившись об освобождении подозреваемых с соблюдением ограничительных мер. ПДД осудила эти аресты как попытку государственного переворота. Впоследствии в Палате представителей Федерации пять партий: оппозиционные партии, в том числе Социал-демократическая партия, «Наша партия», ПДД и Независимый блок, совместно с партнером по правящей коалиции Союз за лучшее будущее Боснии и Герцеговины безуспешно выдвинули предложение с призывом к г-ну Новаличу уйти в отставку.

88. В середине апреля в ответ на пандемию COVID-19 правительство Федерации приняло решение повторно сбалансировать бюджет Федерации на 2020 год, с тем чтобы можно было перенаправить ресурсы на осуществление Закона о смягчении негативных экономических последствий, принятого им в течение предыдущего отчетного периода. Впоследствии Парламент Федерации принял решение повторно сбалансировать бюджет и одобрил этот закон. На заседании, состоявшемся в конце сентября, правительство приняло решение о выделении дополнительно 100 млн конвертируемых марок предприятиям, пострадавшим от пандемии, причем наибольшая их часть была направлена в туристический сектор. 29 мая правительство отменило чрезвычайное положение, объявленное им в начале пандемии.

89. Обе палаты Парламента Федерации также проводили заседания, хотя и нечасто, при этом Палата представителей Федерации провела только четыре очередных и два внеочередных заседания, а Палата народов Федерации — два очередных и два внеочередных заседания. Результаты законодательной деятельности по-прежнему незначительны: были приняты шесть новых законов и семь поправок к действующим законам.

90. В июле Палата представителей Федерации отвергла предложение о вынесении вотума недоверия правительству Федерации, инициированное в мае оппозиционными партиями, представители которых утверждали, что многочисленные процедуры не контролируются, а к правительству в его нынешнем составе отсутствует доверие, о чем свидетельствуют многочисленные судебные иски против отдельных лиц в правительстве и в связи с неэффективной организацией им деятельности по борьбе с пандемией COVID-19.

91. Коллегии обеих палат Парламента Федерации по-прежнему укомплектованы не полностью. Со времени своего первого заседания, состоявшегося после всеобщих выборов 2018 года, Палата народов Федерации так и не назначила заместителя спикера из числа сербов, прежде всего из-за политического раскола в сербской фракции, которой наконец удалось назначить свое руководство лишь в июне 2020 года. Сербская фракция должна предложить кандидатуру заместителя спикера, чего она до сих пор не сделала. Отсутствие заместителя спикера из числе сербов мешает сербской фракции получить доступ ко всему комплексу

защитных механизмов. В Палате представителей Федерации в результате перестановок в составе парламентского большинства в июле 2019 года потребовалось повторно назначить членов коллегии Палаты представителей. В ней также не была выдвинута кандидатура заместителя спикера из числа сербов.

A. Коллегия по защите жизненно важных национальных интересов при Конституционном суде Федерации по-прежнему не функционирует

92. Как сообщалось ранее, в настоящее время в состав Конституционного суда Федерации входят лишь пять из девяти требуемых судей, в связи с чем для обеспечения кворума необходимо присутствие всех пяти судей, а решения должны приниматься консенсусом. В составе коллегии по защите жизненно важных национальных интересов осталось лишь четыре действующих судьи, и созвать ее заседание не представляется возможным. В соответствии с Конституцией Федерации в состав коллегии входят семь членов: по два от каждого народа, входящего в состав Федерации, и один от группы других народов. При отсутствии трех членов — по одному от каждого государствообразующего народа — кворума нет. Неспособность коллегии функционировать и принимать решения непосредственно влияет на процесс принятия решений в кантональных скупщинах и в Палате народов Федерации. В настоящее время на рассмотрении коллегии находится несколько дел.

93. В 2019 году Верховный судебный и прокурорский совет утвердил окончательный список кандидатов на замещение трех из четырех вышедших в отставку судей Конституционного суда Федерации. Совет представил этот список президенту и двум вице-президентам Федерации, которые должны были завершить процедуру назначения, но не сделали этого — главным образом из-за бездействия президента Федерации Маринко Чавары (ХДС Боснии и Герцеговины), — несмотря на призывы председателя Конституционного суда Федерации и международного сообщества. В сентябре президент ПДД Бакир Изетбегович обвинил ХДС Боснии и Герцеговины в блокировании назначения судей и призвал завершить процедуры назначения до проведения запланированных на ноябрь местных выборов.

B. Непринятие закона о лесном хозяйстве

94. В отчетный период Парламент Федерации не принял закон Федерации о лесном хозяйстве, который отсутствует с 2009 года, несмотря на предложение правительства Федерации принять этот закон в июле 2019 года. Принятие этого закона не только имеет решающее значение для развития лесного сектора, но и является юридическим обязательством в соответствии с постановлением Конституционного суда Федерации, который в 2009 году определил, что существующий закон нарушает право муниципалитетов на местное самоуправление, и поручил Парламенту Федерации в шестимесячный срок согласовать этот закон с соответствующим законодательством о местном самоуправлении. В конце 2009 года в отсутствие каких-либо действий со стороны Парламента Федерации правительство Федерации попыталось решить этот вопрос посредством принятия декрета, однако в марте 2010 года Конституционный суд Федерации постановил, что у правительства нет ни конституционной, ни правовой основы для регулирования сферы лесного хозяйства посредством декрета, и поручил законодательным органам в шестимесячный срок регламентировать лесное хозяйство с помощью законодательства, что до сих пор не сделано. Невыполнение

Федерацией своих обязанностей, вытекающих из решений Конституционного суда Федерации, явно проблематично с точки зрения верховенства права. Кроме того, с учетом того, что леса занимают до 58 процентов территории Федерации и что в попытке справиться с правовым вакуумом все кантоны, за исключением кантона Герцеговина-Неретва, приступили к самостоятельному регламентированию этого сектора, очевидно, что отсутствие законодательства о лесном хозяйстве и надзора на уровне Федерации имеет более широкие последствия, что еще больше подчеркивает настоятельную необходимость выполнения этой обязанности.

C. Неспособность назначить членов Комиссии по ценным бумагам

95. В условиях пандемии и ее негативных экономических последствий значительный источник потенциальных поступлений был также заблокирован из-за того, что не функционировала Федеральная комиссия по ценным бумагам, которая отвечает за регулирование рынков капитала в Федерации. С 2018 года Комиссия функционирует только с тремя действующими членами из пяти из-за того, что президент Федерации не назначил, а Парламент Федерации не утвердил назначения двух членов, срок полномочий которых истек. С ноября 2019 года в связи с выходом в отставку одного из трех оставшихся членов в Комиссии отсутствует кворум для принятия решений, что препятствовало инвестициям и увеличению капитала акционерных обществ в Федерации. В августе правительство Федерации предложило внести поправки в Закон о Комиссии по ценным бумагам, который позволит президенту Федерации, с согласия вице-президентов, назначать членов Комиссии. Предлагаемые поправки по-прежнему находятся на рассмотрении Парламента Федерации. В отсутствие оперативного решения этой проблемы рынок капитала в Федерации и, как следствие, экономика в целом могут столкнуться с серьезными проблемами.

D. Соглашение о выборах в Мостаре

96. 17 июня в Мостаре в результате посреднических усилий международного сообщества и длительных переговоров лидеры ПДД и ХДС Боснии и Герцеговины подписали два политических соглашения: первое касается проведения выборов в Мостаре и реформирования городского устава, а второе — принципов внесения поправок в Закон Боснии и Герцеговины о выборах.

97. Соглашение о выборах в Мостаре и реформировании устава города определяет правила проведения прямых выборов 35 членов городского совета Мостара и последующих выборов городским советом мэра, главного советника и председателя городского совета и его заместителей. Соглашение включает два приложения: одно с соответствующими поправками к Закону Боснии и Герцеговины о выборах, который был представлен Парламентской ассамблее Боснии и Герцеговины, а другое — с текстом будущего статута города Мостар, который должен быть принят на первом после выборов заседании городского совета Мостара. Второе соглашение о принципах внесения поправок в Закон о выборах предусматривает, что ПДД и ХДС Боснии и Герцеговины в течение шести месяцев согласуют необходимые изменения и обеспечат их принятие в Парламентской ассамблее до конца 2021 года.

98. В начале июля Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины приняла поправки к Закону о выборах, касающиеся регламента проведения выборов в Мостаре. 23 июля Центральная избирательная комиссия Боснии и Герцеговины

решила, что выборы в городе Мостар состоятся 20 декабря, а не одновременно с выборами в местные органы власти, запланированными на 15 ноября, в связи с предусмотренным в Законе о выборах требованием о том, что объявление о местных выборах 2020 года должно быть сделано за 150 дней до проведения выборов. Большинство партий, собравшихся под эгидой ХНС, публично отвергли эту дату и потребовали, чтобы выборы в Мостаре были проведены одновременно с проведением в Боснии и Герцеговине выборов в местные органы власти 2020 года, которые состоятся 15 ноября. Лидер ХДС Боснии и Герцеговины г-н Чович направил международному сообществу в Боснии и Герцеговине письмо, в котором заявил, что не одобряет эту дату. Представители международного сообщества единодушно ответили, что решения Центральной избирательной комиссии должны выполняться.

99. К августу ПДД и ХДС Боснии и Герцеговины объявили о том, что соберут коалиции «пробоснийских» и «исключительно хорватских» партий, соответственно, стремясь представить выборы в Мостаре как состязание этнических интересов. Председатель СНСД г-н Додик и председатель СДП Мирко Шарович подписали соглашение о совместном участии их партий в выборах в Мостаре под лозунгом «Оставайтесь здесь — вместе за наш Мостар». В сентябре г-н Додик встретился с сербскими представителями в Мостаре и настоятельно призвал их поддержать совместный список кандидатов, заявив, что, если бы сербы имели законных представителей в городском совете Мостара, они могли бы сыграть решающую роль в процессе распределения власти после выборов.

E. Конституционное равноправие сербов в кантонах Федерации

100. В принятом Высоким представителем в 2002 году решении о внесении поправок в Конституцию Федерации в рамках более широкого осуществления решения Конституционного суда Боснии и Герцеговины о равенстве государствообразующих народов определено, что все три государствообразующих народа равны в Федерации, что официальными языками Федерации являются боснийский, хорватский и сербский и что официальными письменностями являются латиница и кириллица. Кантоны по-прежнему обязаны привести свои конституции в соответствие с Конституцией Федерации. В 2018 году Конституционный суд Федерации постановил, что некоторые положения конституций Посавинского, Герцеговино-Неретвенского и Западногерцеговинского кантонов в этом отношении не соответствуют Конституции Федерации, и распорядился, чтобы скупщины этих кантонов внесли соответствующие поправки в свои конституции, что в Западногерцеговинском кантоне было сделано частично, а в Посавинском и Герцеговино-Неретвенском кантонах не было сделано совсем.

101. Я продолжаю призывать эти кантоны привести свои конституции в соответствие с Конституцией Федерации и обеспечить конституционное равенство всех трех государствообразующих народов.

V. Республика Сербская

102. СНСД вместе со своими партнерами по предыдущему мандату продолжал возглавлять правящую коалицию Республики Сербской. Правительство Республики Сербской во главе с премьер-министром Радованом Вишковичем (СНСД) регулярно заседало в течение всего периода пандемии, проведя в течение отчетного периода в общей сложности 26 заседаний. Народная скупщина Республики Сербской провела 3 очередных и 4 специальных заседания и приняла 14 новых законов и 15 пакетов поправок к действующим законам.

103. Возглавляемые СНСД власти Республики Сербской настойчиво призывают к сворачиванию прежних реформ и восстановлению так называемого «первоначального Дейтона», одновременно усиливая свои негативные высказывания в отношении Организации Североатлантического договора и Европейского союза и угрожая заблокировать реформы и другие связанные с присоединением мероприятия, необходимые для того, чтобы Босния и Герцеговина могла продвигаться вперед по своему евроатлантическому пути.

104. Меры, принятые властями Республики Сербской, в частности местными властями в Баня-Луке, на начальном этапе пандемии COVID-19 в целом были оценены как оперативные и эффективные, однако в последующих сообщениях средств массовой информации сообщалось о различных скандалах, связанных с закупками.

105. 17 апреля президент Республики Сербской Желька Цвиянович (СНСД) отменила Декрет о запрете вызывать панику и беспорядки в период действия чрезвычайного положения, который она ввела в действие ранее в апреле и который запрещал распространение фальшивых новостей или утверждений, которые вызывают панику или подрывают общественное спокойствие и порядок либо препятствуют исполнению приказов и мер. Этот декрет вызвал озабоченность, после того как несколько видных оппозиционных деятелей были оштрафованы или вызваны в полицию сразу же после его обнародования. После его отмены Министерство внутренних дел Республики Сербской объявило, что оно снимет все обвинения, предъявленные физическим и юридическим лицам в связи с этим декретом, и вернет уплаченные штрафы. Г-жа Цвиянович издала этот декрет вместе с несколькими другими во время действия чрезвычайного положения, объявленного Народной скупщиной Республики Сербской 28 марта в ответ на пандемию COVID-19, в рамках которого законодательные полномочия были временно переданы от парламента Республики Сербской президенту. Народная скупщина отменила чрезвычайное положение 21 мая.

106. Выступая 20 мая в Народной скупщине Республики Сербской, председатель СНСД и член Президиума Боснии и Герцеговины Милорад Додик заявил, что Министерство внутренних дел Республики Сербской прослушивало телефонные разговоры представителей оппозиции Республики Сербской и информировало его об их обсуждениях, и даже привел их подробные резюме[8]. Министр внутренних дел Республики Сербской Драган Лукач (СНСД) впоследствии заявил, что замечания г-на Додика были политической шуткой. Тем не менее 21 мая организация «Транспаренси интернешнл — Босния и Герцеговина» объявила о том, что она подала уголовную жалобу на г-на Додика в Прокуратуру Боснии и Герцеговины в связи с несанкционированным прослушиванием телефонных разговоров.

107. В июле Народная скупщина Республики Сербской приняла новые правила процедуры, сократив время, предоставляемое представителям для обсуждения того или иного пункта повестки дня, в то время как продолжительность выступлений президента Республики Сербской, премьер-министра Республики Сербской и члена Президиума от Республики Сербской осталась неограниченной. Изменения включали также отмену требования о поддержании кворума в ходе прений, позволяя представителям присутствовать на сессиях только для голосования. В то время как правящее большинство оправдывало изменения как способствующие повышению эффективности работы Народной скупщины,

[8] «Нет такого правительства, которое не шпионит за оппозицией. Я прослушал записи. Я имею право слушать. Хотите, я принесу вам несколько записей, чтобы вы могли услышать, что они говорят о вас?». Заявление г-на Додика на заседании Народной скупщины Республики Сербской, состоявшемся 20 мая 2020 года.

представители оппозиции осудили их как посягательство на демократические принципы и свободу слова. На практике новые правила ограничивают обсуждения в законодательном органе.

108. Власти Республики Сербской продолжали ограничивать гражданские свободы, в частности свободу собраний, на первый взгляд произвольно запрещая собрания на главной площади Баня-Луки. Это было расценено как попытка снизить видимое присутствие активистов движения «Справедливость для Давида», которые продолжали протестовать против загадочной смерти в марте 2018 года студента колледжа Давида Драгичевича, утверждая, что она стала результатом полицейского сговора. В конце 2019 года несколько активистов создали политическую партию «Движение за справедливость», которая была сертифицирована для участия в местных выборах 2020 года и находилась в процессе выдвижения кандидатов в депутаты городского собрания Баня-Луки.

A. Премьер-министр Республики Сербской стал объектом расследования военных преступлений

109. В сентябре в ответ на запросы средств массовой информации Прокуратура Боснии и Герцеговины подтвердила продолжающееся расследование военных преступлений, к которым причастны несколько человек, включая премьер-министра Республики Сербской г-на Вишковича, добавив, что у нее нет никакой дополнительной информации по этому вопросу. Подтверждение последовало за публикацией сараевским новостным порталом части свидетельских показаний, данных в Государственном суде Боснии и Герцеговины в 2017 году находившимся под защитой свидетелем, который утверждал, что в июле 1995 года г-н Вишкович, занимавший тогда должность заместителя начальника генерального штаба автомобильной инспекции полиции Республики Сербской, участвовал в перевозке захваченных бошняков, а позднее перевозил их тела из братских могил в районе Сребреницы. Впоследствии Мемориальный центр Сребреница-Поточари подал заявление о совершении г-ном Вишковичем уголовного преступления, обвинив его в участии в геноциде в Сребренице и попытке скрыть доказательства.

110. В тот же день, когда Прокуратура подтвердила факт проведения расследования, директор Центра Республики Сербской по исследованиям, связанным с войной и военными преступлениями, и розыску пропавших без вести лиц Милорад Койич объявил, что Центр опубликует имена всех свидетелей, давших ложные показания. Впоследствии государственная телерадиовещательная компания Республики Сербской (РТРС) и другие средства массовой информации опубликовали имя находящегося под защитой свидетеля, побудив Государственный суд и Прокуратуру Боснии и Герцеговины объявить о принятии мер по защите свидетеля и возбуждению уголовного дела в отношении тех, кто раскрыл его личность.

B. Сребреница

111. 11 июля в Мемориальном центре Сребреница-Поточари была отмечена двадцать пятая годовщина геноцида в Сребренице. В связи с пандемией COVID-19 памятная церемония, посвященная годовщине, прошла в ином формате, чем в предыдущие годы, при значительно меньшем стечении публики. Мировые лидеры, дипломаты и другие деятели, которые первоначально планировали присутствовать лично, вместо этого прислали видеообращения, которые транслировались во время гражданской панихиды и в которых они заявили о своем

решительном осуждении геноцида в Сребренице и выразили соболезнования жертвам и их семьям. Я также подготовил видеообращение, которое было показано во время гражданской панихиды.

112. К сожалению, отрицание геноцида стало обычным явлением в заявлениях политических представителей Республики Сербской, несмотря на то, что факты геноцида были установлены двумя международными трибуналами, а также национальными судами. Политические представители из числа бошняков выступают против такого отрицания и попыток исторического ревизионизма и релятивизма. В мае Мемориальный центр Сребреница-Поточари опубликовал доклад об отрицании геноцида и вместе с ассоциациями жертв и политическими представителями призвал к принятию общегосударственного закона, вводящего уголовную ответственность за отрицание геноцида, а в противном случае призвал меня ввести такой закон.

113. Необходимость решения этого вопроса, будь то в законодательном порядке или иными способами, является актуальной задачей, учитывая аннулирование в августе 2018 года доклада правительства Республики Сербской по Сребренице 2004 года, в котором Республика Сербская официально признала причастность своих вооруженных сил и полиции к событиям, произошедшим в Сребренице в июле 1995 года, и предстоящую публикацию нового доклада правительства Республики Сербской по Сребренице, который, как ожидается, станет еще одной попыткой пересмотреть историю и приуменьшить страдания народа.

114. 21 сентября, в Международный день мира, мэр Сребреницы Младен Груйичич открыл монумент, посвященный миру, на церемонии, бойкотируемой представителями бошняков, которые первоначально поддержали этот проект, но впоследствии отказались в нем участвовать, сославшись на отказ мэра признать геноцид в Сребренице.

C. Отказ от сотрудничества с Высоким представителем

115. Правительство Республики Сербской продолжает отказывать моему Управлению в доступе к официальным сведениям и документам в нарушение положений статьи IX Общего рамочного соглашения о мире и приложения 10 к нему, которые обязывают все органы власти Боснии и Герцеговины в полной мере сотрудничать с Высоким представителем. Неоднократные обращения Руководящего комитета Совета по выполнению Мирного соглашения к властям Республики Сербской в целях напоминания им об их обязанностях в этом отношении не возымели действия.

VI. Общественная безопасность и правоохранительная деятельность, включая реформирование разведывательных служб

116. В отчетный период масштабы ненадлежащего политического вмешательства в оперативную деятельность полиции не уменьшились.

117. Несмотря на неоднократные заверения, предоставленные ранее властями Посавского кантона, они вновь не внесли в соответствующий закон о полиции положение, требуемое согласно датируемому 2007 годом письму Председателя Совета Безопасности, касающемуся полицейских, которым бывшие Специальные международные полицейские силы Организации Объединенных Наций отказали в аттестации.

118. Власти Герцеговино-Неретвенского кантона еще не назначили новый независимый совет, комиссара полиции, бюро по рассмотрению жалоб населения и управление полиции. С октября 2018 года в кантоне нет должным образом назначенного комиссара полиции, а с марта 2017 года — функционирующего независимого совета.

119. Мандат Независимого совета Боснии и Герцеговины истек в марте 2018 года, а Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины еще не назначила его новый состав.

120. В июле судебные власти Тузланского кантона утвердили обвинительное заключение против министра внутренних дел этого кантона Сулеймана Бркича в связи со злоупотреблением служебным положением и полномочиями, а в октябре скупщина этого кантона сняла министра с занимаемой должности.

121. Проблемные назначения и увольнения руководителей полиции по-прежнему являлись основными свидетельствами ненадлежащего политического вмешательства в оперативную работу полиции.

122. В мае власти Тузланского кантона назначили начальником полиции Сафета Ибрагимовича, несмотря на широко распространенные сообщения о проблемах, касающихся его права занимать эту должность и связанных с правилами, регламентирующими обязательный выход на пенсию. В июне власти Боснийско-Подринского кантона сняли с должности комиссара полиции, несмотря на озабоченность моего управления и посольства Соединенных Штатов по поводу соблюдения принципов транспарентности и подотчетности. В июле Совет министров Боснии и Герцеговины назначил Дарко Чулума директором Государственного агентства по расследованиям и охране. В течение предыдущего отчетного периода Независимый совет Боснии и Герцеговины направил в Совет министров официальную документацию, свидетельствующую о том, что право г-на Чулума занимать эту должность находится под вопросом в связи с обязательными правилами выхода на пенсию. Правительство Федерации еще не назначило директора полиции Федерации, хотя Независимый совет Федерации завершил процесс отбора кандидатов на эту должность в апреле 2019 года.

123. В сентябре директора Государственного агентства по расследованиям и охране, пограничной полиции и Управления по координации деятельности полиции совместно представили в Министерство безопасности Боснии и Герцеговины согласованный проект закона о должностных лицах полиции Боснии и Герцеговины, который стал кульминацией более чем двухлетней работы, проделанной при содействии моего управления, и ознаменовал собой новую веху в обеспечении независимости и координации деятельности полиции на общегосударственном уровне.

124. Еще одним позитивным событием стало то, что в июне скупщина Сараевского кантона единогласно приняла Сараевскую инициативу, в которой содержится призыв к проведению далеко идущей реформы системы обеспечения общественной безопасности в Сараевском кантоне путем упразднения Министерства внутренних дел этого кантона и сохранения Управления полиции.

125. В сентябре под значительным неподобающим политическим давлением скупщина Сараевского кантона приняла поправки к законодательству о полиции, разблокировав, в частности, положения, касающиеся срочного набора новых курсантов.

126. Совет министров еще не назначил следующего генерального директора Управления разведки и безопасности Боснии и Герцеговины. Полномочия текущего генерального директора истекли в ноябре 2019 года.

VII. Экономика

A. Экономические тенденции

127. Пандемия COVID-19 нарушила нормальное функционирование экономики Боснии и Герцеговины, что чревато серьезными и потенциально долгосрочными последствиями. Международные организации, включая международные финансовые учреждения, и двусторонние доноры оказывают поддержку Боснии и Герцеговине в смягчении медицинских и экономических последствий пандемии, дополняя меры, которые принимают власти Боснии и Герцеговины. К сожалению, партийные споры и политические расчеты, а также недостаточное внимание, уделяемое реформам, которые могли бы укрепить экономическую, социальную, финансовую и налогово-бюджетную стабильность страны, часто снижают эффективность усилий по стабилизации.

128. В своем докладе о макроэкономических показателях за период с января по май 2020 года, представленном в сентябре 2020 года, Управление экономического планирования Совета министров предупредило о значительном снижении валового внутреннего продукта Боснии и Герцеговины — потенциально более резком, чем в результате глобального финансового кризиса 2009 года. Международные финансовые учреждения также пересмотрели свои первоначальные прогнозы экономического роста для Боснии и Герцеговины в 2020 году в сторону понижения: МВФ прогнозирует снижение на 5 процентов, в то время как по оценке Всемирного банка оно составит 1,9 процента, а если пандемия продолжится — может достичь 3,2 процента.

129. Пересмотренные прогнозы роста основаны на наблюдаемом замедлении экономической активности и ожидаемом продолжении негативных тенденций. За первые пять месяцев 2020 года объемы промышленного производства сократились на 8,8 процента. Прямые иностранные инвестиции в течение первого квартала 2020 года составили 243,2 млн конвертируемых марок, что на 3,4 процента меньше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. В целом за первые семь месяцев 2020 года общий объем внешнеторгового обмена снизился на 16,3 процента, при этом темпы снижения объемов экспорта и импорта оцениваются соответственно в 14,8 и 17,3 процента.

130. После незначительного, но стабильного улучшения ситуации в плане безработицы и занятости на протяжении многих лет она вновь ухудшилась. По состоянию на конец июля число зарегистрированных безработных составило 426 252 человека, что на 19 143 человека, или 4,7 процента, больше, чем показатель за тот же период 2019 года, в то время как численность занятых уменьшилась на 17 096 человек, или 2 процента, и составила 804 028 человек. Уровень официально зарегистрированной безработицы вырос до 34,4 процента. Параллельно с этим продолжало расти число пенсионеров, которое достигло в общей сложности 692 700 человек.

131. Данные за май свидетельствуют о том, что средняя чистая заработная плата (940 конвертируемых марок) и средняя пенсия (409 конвертируемых марок) остаются значительно меньше средней стоимости товарной корзины (1996 конвертируемых марок на семью из четырех человек), что показывает, что даже те, кто имеет стабильный доход, с трудом сводят концы с концами. Особенно это касается тех пенсионеров, которые получают самые низкие пенсионные выплаты.

132. Экономическая ситуация и ее удручающие перспективы, вероятно, ускорят и без того вызывающий тревогу отток населения. Последние данные Евростата показывают, что за последние два года гражданам Боснии и Герцеговины было в общей сложности выдано 125 137 разрешений на работу.

133. В этих условиях позитивным событием является подтверждение в августе кредитного рейтинга Боснии и Герцеговины агентствами «Эс-энд-Пи глобал рейтингс» («B» со стабильным прогнозом) и «Мудиз» («B3» со стабильным прогнозом).

134. Несмотря на то, что в коммерческом банковском секторе в первом полугодии 2020 года было зафиксировано снижение прибыли на 38,7 процента по сравнению с тем же периодом 2019 года, в целом он оценивается как стабильный и ликвидный. Его неизменная стабильность в значительной степени обеспечивается Центральным банком Боснии и Герцеговины, который, тем не менее, сталкивается с постоянными вызовами, связанными с его независимостью, обязанностями и беспрепятственным функционированием. К их числу относятся возобновившиеся призывы — главным образом со стороны члена Президиума Боснии и Герцеговины Милорада Додика и должностных лиц СНСД — к высвобождению обязательных резервов Центрального банка и валютных резервов, что, в случае претворения в жизнь, создаст серьезную угрозу для финансовой и общей макроэкономической стабильности Боснии и Герцеговины, а также к реструктуризации 30 апреля Президиумом Боснии и Герцеговины состава Совета управляющих Центрального банка таким образом, который ставит под угрозу принятие решений этим органом и, следовательно, беспрепятственное функционирование самого Банка.

135. Совет управляющих Центрального банка в настоящее время функционирует в полном объеме. Он не делал этого в течение длительного периода времени из-за принятого в июне 2019 года в ответ на предложение г-на Додика решения Президиума Боснии и Герцеговины вывести из состава Совета двух его членов и отсутствия в Президиуме необходимой поддержки для назначения их предлагаемых преемников. Однако продолжающиеся юридические претензии, инициированные членами Совета, которые были выведены из его состава, могут потенциально повлиять на кворум, необходимый для работы этого органа. Более того, политически мотивированные перестановки противоречат стремлению сохранить политическую независимость Центрального банка. Шестилетний срок полномочий членов Совета, предусмотренный законом, олицетворяет собой явное намерение законодательных органов Боснии и Герцеговины избегать дублирования с мандатом Президиума Боснии и Герцеговины и назначений по партийному принципу, обеспечивая тем самым дополнительные гарантии независимости Банка от Федерации, Республики Сербской, любого государственного учреждения и любого другого органа власти.

B. Налогово-бюджетные вопросы

136. Впервые после глобального финансового кризиса 2009 года Управление по косвенному налогообложению Боснии и Герцеговины зарегистрировало сокращение поступлений по линии косвенного налогообложения, которые составляют большую часть бюджетных поступлений для финансирования деятельности на всех уровнях государственного управления и имеют важное значение для поддержания налогово-бюджетной стабильности. Поступления за первые восемь месяцев 2020 года сократились на 10 процентов по сравнению с соответствующим периодом 2019 года, причем наиболее резкое снижение, отмеченное в мае, составило 31 процент. Дефицит средств был в некоторой степени

компенсирован внутренними займами и 330 млн евро, предоставленными по линии Инструмента для ускоренного финансирования МВФ, что обеспечило бесперебойное обслуживание задолженности и ежемесячные выплаты. Дальнейшему укреплению финансовой стабильности будет способствовать макрофинансовая помощь Европейского союза в размере 250 млн евро, которую Европейский союз выделил Боснии и Герцеговине для содействия смягчению экономических последствий пандемии. К сожалению, Босния и Герцеговина пока не воспользовалась столь необходимой помощью, поскольку переговоры по меморандуму о взаимопонимании между Европейским союзом и Боснией и Герцеговиной, как представляется, осложнены внутренней политикой Боснии и Герцеговины и продолжаются до сих пор. Ожидается также заключение нового соглашения с МВФ, первоначальные переговоры по которому запланированы на октябрь. Эти механизмы должны помочь Боснии и Герцеговине ослабить налогово-бюджетное давление и переориентировать внимание на реформы в целях устранения выявленных недостатков и укрепления ее устойчивости к потрясениям.

137. Особое внимание следует уделять укреплению системы косвенного налогообложения Боснии и Герцеговины в качестве основы налогово-бюджетной стабильности, а также обеспечению беспрепятственного функционирования общегосударственных институтов и выполнения ими своих конституционных и правовых обязанностей за счет повышения надежности и адекватности финансирования. События, связанные с принятием общегосударственного бюджета на 2020 год, подчеркивают необходимость принятия мер в этом направлении.

138. Как и в предыдущие годы, государственный бюджет на 2020 год стал заложником политики партийных интересов. К числу причин несвоевременного принятия бюджета относились недовольство СНСД и, даже в большей степени, ХДС Боснии и Герцеговины назначениями в Центральную избирательную комиссию Боснии и Герцеговины и последующие попытки воспрепятствовать усилиям Комиссии по подготовке к проведению в 2020 году выборов в местные органы власти в ожидании результатов рассмотрения юридических претензий, касающихся назначений, в Государственном суде Боснии и Герцеговины. Эта задержка сказалась на способности Комиссии и других общегосударственных институтов эффективна функционировать и в полном объеме выполнять свои конституционные и правовые обязанности, а также поставила под угрозу проведение выборов, которые крайне важны в плане осуществления гражданами Боснии и Герцеговины своих гарантированных прав, закрепленных в Конституции Боснии и Герцеговины.

139. В течение первой половины года действовал режим временного финансирования, поскольку проект бюджета был представлен в Совет министров Боснии и Герцеговины только 24 марта, через три месяца после крайнего срока принятия бюджета и через три недели после вспышки пандемии COVID-19 в Боснии и Герцеговине, причем уже 6 апреля он был возвращен Президиумом Боснии и Герцеговины на доработку с просьбой о внесении корректировок, отражающих эту пандемию. Установленный Президиумом крайний срок — 31 мая — не был соблюден, поскольку министр финансов и казначейства Боснии и Герцеговины по техническим причинам отложил рассмотрение бюджета до 18 июня, когда Совет министров принял его и препроводил Президиуму. Бюджет, принятый Президиумом 26 июня, был рассмотрен Парламентской ассамблеей Боснии и Герцеговины в июле и после дальнейших политических маневров, инициированных главным образом ХДС Боснии и Герцеговины с целью отсрочки его принятия, был окончательно утвержден 29 июля.

140. Утвержденный бюджет составляет 1,8 млрд конвертируемых марок, что на 1 процент больше общего бюджета на 2019 год. Из этой суммы для финансирования государственных учреждений выделено 996 млн конвертируемых марок (увеличение на 3 процента), а остаток (807,5 млн конвертируемых марок) предназначен для обслуживания внешнего долга (снижение на 2 процента). Несмотря на незначительное увеличение, средств, предусмотренных в утвержденном бюджете, недостаточно для удовлетворения потребностей государственных учреждений. Только 16 из 75 субъектов, получающих средства из государственного бюджета, выиграют от этого увеличения, в общей сложности составляющего 18,2 млн конвертируемых марок, в то время как прочие останутся примерно на том же уровне, что и в последние восемь лет, или даже столкнутся с сокращением финансирования, несмотря на возросшие обязательства и новые реалии, включая пандемию и устойчивый приток мигрантов в страну.

141. Хотя ограничение выделяемых государственным учреждениям бюджетных средств формально оправдано необходимостью добиться экономии в общей сложности 41,9 млн конвертируемых марок для смягчения экономических последствий пандемии, что, как это ни парадоксально, превышает сумму, на которую увеличился бюджет, следует отметить, что общегосударственный бюджет оказался единственным бюджетом, в рамках которого удалось достичь такой экономии средств. Все другие уровни государственного управления прибегали к внутренним и международным заимствованиям, что снизило их потребность в таких ограничениях. Кроме того, бюджеты ряда общегосударственных институтов, непосредственно участвующих в оказании помощи во время пандемии, в частности вооруженных сил Боснии и Герцеговины, были урезаны. Подобные тенденции лишь ослабляют государство и не улучшают его функционирование. Таким образом, обеспечение надежности и адекватности финансирования государственных учреждений остается нерешенной задачей.

142. В течение отчетного периода Федерация сохраняла бюджетную стабильность. В ее сводном докладе об исполнении бюджета за период с января по июнь в целом был зафиксирован позитивный совокупный финансовый результат в размере 254,3 млн конвертируемых марок по правительственным ведомствам Федерации всех уровней, начиная с муниципального.

143. В апреле парламент Федерации принял пересмотренный бюджет на 2020 год в размере 5,5 млрд конвертируемых марок, что на 11 процентов больше первоначально утвержденного бюджета на 2020 год. Ребалансировка бюджета была проведена в целях исполнения Закона о смягчении негативных экономических последствий (пандемии COVID-19), принятого правительством Федерации в предыдущий отчетный период. Предусмотренные в нем новые трансферты включают перевод 500 млн конвертируемых марок в фонд экономической стабилизации и 20 млн конвертируемых марок в гарантийный фонд, создаваемый в рамках Банка развития Федерации, а также распределение 200 млн конвертируемых марок (в виде субсидии), предоставленных по линии Инструмента для ускоренного финансирования МВФ, среди кантонов и 21 млн конвертируемых марок среди органов управления более низких уровней для покрытия расходов, связанных с карантином и средствами защиты.

144. В мае Народная скупщина Республики Сербской приняла решение о пересмотре бюджета Республики Сербской на 2020 год, увеличив его объем до 3,613 млрд конвертируемых марок, или на 5,5 процента по сравнению с первоначальным бюджетом. Государственные доходы сократятся на 8 процентов (240 млн конвертируемых марок), а займы Республики Сербской в 2020 году вырастут более чем в два раза, увеличившись с 315 млн конвертируемых марок до 678 млн конвертируемых марок. Вместо профицита бюджета в 20 млн

конвертируемых марок пересмотренный бюджет предусматривает дефицит в 412 млн конвертируемых марок. С января по июнь дефицит бюджета Республики Сербской составил 297 млн конвертируемых марок и был полностью покрыт за счет новых заимствований, в первую очередь по линии Инструмента для ускоренного финансирования МВФ.

145. Что касается расходов, то в пересмотренном бюджете предусмотрена субсидия в размере 151 млн конвертируемых марок Компенсационному фонду Республики Сербской для поддержки экономики в целях смягчения негативных последствий пандемии. Расходы сектора здравоохранения Республики Сербской будут увеличены на 29 процентов: с 213,5 млн конвертируемых марок до 274 млн конвертируемых марок. Планируется добиться снижения затрат по линии неосновных расходов в размере 41 млн конвертируемых марок.

146. В июле правительство Республики Сербской приняло рамочный бюджет на период 2021–2023 годов, в котором была изложена среднесрочная стратегия бюджетного планирования, предусматривающая дефицит бюджета в 2021 и 2022 годах в размере 265 млн конвертируемых марок и 125 млн конвертируемых марок соответственно, при том что профицит бюджета в размере 7 млн конвертируемых марок прогнозируется только в 2023 году.

147. Банковский сектор Республики Сербской стабилен, платежеспособен и ликвиден. В июне Банковское агентство Республики Сербской продлило действие временных мер, в соответствии с которыми коммерческие банки могут ввести мораторий на погашение ссуд, предоставляя два дополнительных месяца с момента окончания чрезвычайного положения в Республике Сербской.

148. В связи с пандемией правительство Республики Сербской пересмотрело свой прогноз экономического роста в 2020 году: вместо снижения на 3 процента ожидается снижение на 5 процентов. В январе–июне объем промышленного производства сократился на 9 процентов по сравнению с аналогичным периодом 2019 года, а объем внешней торговли — на 10,5 процента.

C. Международные обязательства и прочие секторальные события

149. В ноябре Совет министров Энергетического сообщества рассмотрит вопрос о повторном введении мер в отношении Боснии и Герцеговины в связи с ее серьезным и постоянным нарушением обязательств по Договору об учреждении энергетического сообщества, главным образом в результате споров образований по поводу сферы регулирования газовой отрасли на государственном уровне и соответствующего общегосударственного законодательства. Отсутствие общегосударственного регулирования газового сектора также способствует возникновению споров между образованиями, которые могут создавать риски для бесперебойных поставок газа в Боснию и Герцеговину.

150. Одностороннее решение Республики Сербской удержать свой взнос в Публичную железнодорожную корпорацию Боснии и Герцеговине в 2016 и 2017 годах послужило толчком к принятию Федерацией аналогичных мер. В частности, после проведения аудита финансовой деятельности Корпорации Федерация потребовала от Корпорации выплаты компенсации в размере одного ежегодного взноса Федерации на основе разницы в суммах, внесенных образованиями до настоящего времени. В связи с этим Федерация также отказалась включить в свой бюджет на 2020 год какие-либо средства для финансирования Корпорации. Публичная железнодорожная корпорация является единственной общегосударственной корпорацией, созданной в соответствии с приложением 9 к Общему

рамочному соглашению о мире; одной из целей ее создания является координация инвестиций в железнодорожную инфраструктуру Боснии и Герцеговины. Заключение правительства Республики Сербской от 12 марта с призывом к Министерству транспорта и коммуникаций Боснии и Герцеговины и Министерству транспорта Федерации пересмотреть Соглашение о создании совместной публичной железнодорожной корпорации в составе Транспортной корпорации, а также ее недостаточное финансирование ставит под угрозу существование этой корпорации, хотя она и является единственным механизмом для реализации согласованного подхода к реконструкции железнодорожных маршрутов, который принес бы пользу железнодорожным компаниям обоих образований, всем гражданам Боснии и Герцеговины и экономике страны.

151. В июне собрание акционеров Компании по передаче электроэнергии Боснии и Герцеговины в составе премьер-министров Федерации и Республики Сербской единогласно утвердило инвестиции в 23 объекта стоимостью более 1 млн евро каждый. Инвестиции являются частью инвестиционного плана компании на 2020 год стоимостью 174 млн конвертируемых марок, а их утверждение представляет собой значительный шаг на пути к разблокированию инвестиций, приостановленных более чем на два года. В то же время на ее функционировании сказываются споры в рамках Федерации и между Федерацией и Республикой Сербской по поводу управленческих назначений в этой компании. Сроки полномочий руководства и совета управляющих истекли более двух лет тому назад, и, как представляется, назначение их преемников не получило никакой поддержки. Это влияет на процессы принятия решений и создает риск для передачи электроэнергии и, как следствие, для электроснабжения Боснии и Герцеговины, служа предлогом для оспаривания деятельности компании, которая была создана в соответствии с Законом об учреждении электропередающей компании, принятым Парламентской ассамблеей Боснии и Герцеговины в 2004 году после заключения 2 июня 2003 года соглашения между образованиями о создании компании по передаче электроэнергии и независимом операторе системы на основании подпункта b) пункта 5 статьи III Конституции Боснии и Герцеговины.

VIII. Возвращение беженцев и перемещенных лиц

152. Реализация права беженцев и перемещенных лиц на возвращение в места, где они проживали до войны, по-прежнему имеет ключевое значение для осуществления приложения 7 к Общему рамочному соглашению о мире. Для этого власти на всех уровнях должны создать на вверенной им территории политические, экономические и социальные условия, способствующие добровольному возвращению и гармоничной реинтеграции беженцев и перемещенных лиц без какого-либо предпочтения той или иной конкретной группе.

153. В начале сентября в деревне Липле в муниципалитете Зворник Республики Сербской родители-бошняки, вернувшиеся к месту постоянного проживания, запретили своим детям посещать школу, поскольку школьная администрация продолжала отрицать, что они говорят на «боснийском» языке, вместо этого называя его «языком боснийского народа». В мае 2016 года Конституционный суд Боснии и Герцеговины пришел к выводу о том, «что все государствообразующие народы, равно как и другие народы, не объявляющие себя таковыми, имеют конституционное право называть язык, на котором они говорят, так, как им заблагорассудится, и что только такое толкование и применение на практике согласуется с Конституцией Боснии и Герцеговины». Родители настаивали на том, чтобы власти Республики Сербской выполняли решение Суда, в то время как власти Республики Сербской ссылались на то, что Конституция Республики Сербской избегает названий официальных языков. Вместе с тем эта политика,

которая действует на всей территории Республики Сербской, является непоследовательной, поскольку языки сербских и хорватских школьников называются, соответственно, «сербский» и «хорватский». Это не только еще один случай отказа властей Республики Сербской уважать решения Конституционного суда, но и политика, которая явно дискриминирует бошняков и противоречит содержащемуся в приложении 7 к Общему рамочному соглашению о мире требованию о том, чтобы власти на всех уровнях создавали условия, благоприятствующие возвращению на постоянной основе.

154. В середине октября родители достигли соглашения с Министерством образования Республики Сербской, согласно которому родители разрешат детям посещать школу, а Министерство предоставит документы, в которых будет изложена его аргументация решения не называть язык, на котором говорят дети, «боснийским» и которые родители намерены использовать для возбуждения судебного иска против Министерства. Это решение является лишь временным.

IX. Положение в области средств массовой информации

155. Средства массовой информации в Боснии и Герцеговине сталкиваются с такими проблемами, как политическое влияние, предвзятое освещение событий, неэффективное соблюдение законодательства о СМИ и отсутствие транспарентной информации о владельцах и финансировании.

156. В течение отчетного периода бесплатный телефон доверия Союза журналистов Боснии и Герцеговины зарегистрировал 30 случаев нарушения прав журналистов, включая три угрозы убийства. Большинство случаев было охарактеризовано как политическое давление и словесные угрозы.

157. 24 апреля Совет Агентства по регулированию коммуникационной деятельности Боснии и Герцеговины назначил новым генеральным директором Агентства Драшко Милиновича, который ранее являлся генеральным директором общественной вещательной компании Республики Сербской РТРС, а 23 июля Совет министров Боснии и Герцеговины утвердил это назначение. Это назначение рассматривалось как согласованная договоренность между партнерами по коалиции на государственном уровне при решении вопроса о том, какая партия контролирует какое учреждение. В знак протеста против этого назначения 27 апреля Председатель Совета Агентства Пламенко Чустович подал в отставку, заявив, что на его коллег по Совету было оказано давление и они голосовали вразрез со своими убеждениями. По словам г-на Чустовича, г-н Милинович не мог возглавлять Агентство по регулированию коммуникационной деятельности в связи с многочисленными нарушениями правил и регламентов Агентства, совершенными РТРС во время его пребывания на посту руководителя. В частности, Агентство 19 раз штрафовало РТРС на общую сумму 246 000 конвертируемых марок и оштрафовало самого г-на Милиновича на общую сумму 15 000 конвертируемых марок за различные нарушения положений и решений Агентства.

158. Кроме того, в результате пандемии COVID-19 был приостановлен процесс создания цифровой платформы, позволяющей телевизионным вещательным компаниям иметь возможность осуществлять цифровое вещание. Агентство по регулированию коммуникационной деятельности уполномочило коммерческого оператора «Мультиплекс-сервис БГ» перенести дату ее ввода в действие на 30 ноября.

159. 26 апреля Агентство по регулированию коммуникационной деятельности выдало новую пятилетнюю лицензию Службе общественного телерадиовещания, в состав которой входят «Боснийско-герцеговинское радио и телевидение» (БГРТ), «Радио и телевидение Боснии и Герцеговины» (РТФБиГ) и РТРС. Лицензия признает возможность временного использования цифровых частот членами Службы общественного телерадиовещания в случаях, когда их аналоговый сигнал создает помехи цифровому сигналу других лицензированных телевещательных компаний. Хотя три государственных вещательных компании в Боснии и Герцеговине и являются частью Службы согласно соответствующему законодательству, они по-прежнему функционируют отдельно друг от друга и больше не принимают совместных решений.

X. Военная миссия Европейского союза в Боснии и Герцеговине

160. Военная миссия Европейского союза в Боснии и Герцеговине (СЕС), исполнительный мандат которой был продлен, играет исключительно важную роль в содействии усилиям этой страны, направленным на поддержание безопасной и спокойной обстановки. Это способствует выполнению Управлением Высокого представителя и другими международными организациями их соответствующих задач. Присутствие Миссии на местах, в том числе ее групп связи и наблюдения, по-прежнему является важным фактором обеспечения стабильности и безопасности. Я приветствую подтверждение Советом Европейского союза 12 октября готовности Европейского союза продолжать выполнять исполнительный мандат СЕС в соответствии с продленными санкциями Совета Безопасности.

XI. Будущее Управления Высокого представителя

161. Политические директора Руководящего комитета Совета по выполнению Мирного соглашения провели 2 и 3 июня встречу — в связи с пандемией COVID-19 впервые не лично, а в режиме видеоконференции — для оценки прогресса, достигнутого в осуществлении Общего рамочного соглашения о мире, и вновь отметили, что они твердо привержены сохранению территориальной целостности и суверенитета Боснии и Герцеговины и полностью поддерживают усилия Высокого представителя, направленные на обеспечение соблюдения Соглашения и выполнение мандата согласно приложению 10 к указанному Соглашению и соответствующим резолюциям Совета Безопасности. Политические директора подтвердили, что местным властям и институтам необходимо выполнить пять задач и два условия для закрытия Управления Высокого представителя («программа 5+2»). Следующее заседание Руководящего комитета запланировано на 1 и 2 декабря 2020 года.

162. По существу, политические соображения, касающиеся Боснии и Герцеговины, должны лежать в основе оценки потребностей Управления Высокого представителя в ресурсах. Как показано в настоящем докладе, для продвижения страны вперед еще предстоит проделать значительную работу. Мое Управление прилагает активные усилия по рационализации операций. На пике своей деятельности в 2002 году бюджет Управления Высокого представителя составлял 25 млн евро при численности персонала около 700 человек по сравнению с нынешним бюджетом в 5,3 млн евро и численностью персонала всего в 89 человек.

163. Только за время действия моего мандата бюджет сократился на 53 процента, а численность персонала — более чем на 58 процентов. Вместе с тем, несмотря на то, что людские и финансовые ресурсы организации были

значительно сокращены, задачи в основном остались прежними. По мере уменьшения бюджета с течением времени становится все сложнее производить дальнейшие сокращения расходов, не затрагивая профессиональные компетенции и потенциал. С учетом всех задач Управление Высокого представителя должно сохранить качество потенциала, необходимого для уменьшения рисков для стабильности и обеспечения необратимости прогресса. Сокращение штата создает больший риск для организации, которая в своей работе полагается на человеческий капитал, институциональную память, экспертные знания и действующие в течение многих лет сети взаимодействия. Сокращение финансовых ресурсов лишь усугубляет проблему.

164. Управление Высокого представителя должно работать эффективно и продуктивно, а также получать необходимую политическую и финансовую поддержку. Без надлежащего объема ресурсов возможности для выполнения предусмотренных мандатом обязанностей ограничены. Это было бы контрпродуктивным для конечной цели, поставленной Руководящим комитетом Совета по выполнению Мирного соглашения, а также не обеспечило бы выполнение одного из ключевых условий процесса интеграции Боснии и Герцеговины в Европейский союз, о котором говорится в заключении Европейской комиссии по заявке Боснии и Герцеговины на членство в Европейском союзе, опубликованном в 2019 году.

XII. График представления докладов

165. Настоящий доклад представляется в соответствии со сложившейся практикой представления регулярных докладов для их последующей передачи Совету Безопасности в соответствии с резолюцией 1031 (1995) Совета. Если Генеральному секретарю или кому-либо из членов Совета Безопасности в какой-либо момент потребуется дополнительная информация, я с удовольствием ее предоставлю. Следующий очередной доклад Генеральному секретарю запланирован на апрель 2021 года.